



El Agronegocio Uruguayo: Pilar del País Productivo

AGROPECUARIA URUGUAY 2020

*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Oficina en Uruguay*



*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Oficina en Uruguay*



El Agronegocio Uruguayo: Pilar del País Productivo

PROYECTO AGROPECUARIA URUGUAY 2020

Montevideo Uruguay
Diciembre de 2004

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

El agronegocio uruguayo: pilar del país productivo. Proyecto agropecuaria Uruguay 2020 / Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola. –
Montevideo: IICA, 2004
92 p.

ISBN

/SECTOR AGROPECUARIO/ /POLITICA DE DESARROLLO/ /PRODUCCION/
/POLITICA ECONOMICA/ RECUPERACION ECONOMICA/ /POLITICA DE
EXPORTACION/ /CAMBIO TECNOLOGICO/ /URUGUAY/

/AGRONEGOCIOS/

AGRIS E14

CDD 338.9

INDICE		Página
PROLOGO		7
AGRADECIMIENTOS		9
INTRODUCCION		11

SECCION 1:	EL CONTEXTO DENTRO DEL CUAL SE DEBERA DESEMPEÑAR EL AGRONEGOCIO URUGUAYO EN LOS PROXIMOS 15 AÑOS	15
1.1.	LAS GRANDES TENDENCIAS QUE CONTRIBUIRAN A DEFINIR LOS FUTUROS ESCENARIOS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	15
1.1.1.	Las condiciones de la demanda y los mercados	15
1.1.2.	Los nuevos escenarios tecnológicos	25
1.2.	UNA SINTESIS DE LOS ESCENARIOS POSIBLES: CRECIENTES OPORTUNIDADES Y MAYOR COMPLEJIDAD	29
SECCION 2:	CARACTERIZACION DEL AGRONEGOCIO URUGUAYO	33
2.1.	LA BASE DE RECURSOS NATURALES	33
2.2.	POBLACION	35
2.3.	LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION	36
2.3.1.	La evolución de largo plazo	36
2.3.2.	La base productiva	37
2.4.	EL SECTOR EN LA ECONOMIA URUGUAYA	38
2.4.1.	Producto bruto interno (PBI)	38
2.4.2.	Empleo	40
2.4.3.	Encadenamientos	41
2.4.4.	Exportaciones	43
SECCION 3:	EL AGRONEGOCIO COMO DINAMIZADOR DE LA ECONOMIA URUGUAYA: ESTIMACION DE SU POTENCIAL PRODUCTIVO Y DEL POSIBLE IMPACTO EN EL DESARROLLO NACIONAL	47
3.1.	MARCO DE ANALISIS GENERAL	47
3.2.	USO ACTUAL DEL SUELO	48
3.3.	ENFOQUE METODOLOGICO	49
3.4.	METODOLOGIA UTILIZADA	50
3.5.	RESULTADOS OBTENIDOS	53
3.5.1.	Resultados cuantitativos	53
3.5.2.	Resultados cualitativos	58
3.6.	IMPACTOS SOBRE ALGUNAS VARIABLES RELEVANTES	59
3.6.1.	Impacto en el PBI	60
3.6.2.	Impacto en las exportaciones	62
3.6.3.	Impacto en el empleo	64
SECCION 4:	HACIA UNA ESTRATEGIA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS POTENCIALES PRODUCTIVOS DEL AGRONEGOCIO URUGUAYO	67
4.1.	LAS POLITICAS MACROECONOMICAS COMO MARCO GLOBAL PARA EL DESARROLLO DEL POTENCIAL PRODUCTIVO DEL SECTOR	68
4.1.1.	Visión compartida	68
4.1.2.	Lineamientos	70
4.1.3.	Consideraciones finales	71
4.2.	PRODUCTIVIDAD Y DIFERENCIACION	72
4.2.1.	Visión compartida	72
4.2.2.	Lineamientos	73
4.2.3.	Consideraciones finales	78
4.3.	POLITICA AGROEXPORTADORA	78
4.3.1.	Visión compartida	78
4.3.2.	Lineamientos	80
4.4.	EL FINANCIAMIENTO	81
4.4.1.	Visión compartida	81
4.4.2.	Lineamientos	83
4.5.	INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO TERRITORIAL	86
4.5.1.	Visión compartida	86
4.5.2.	Lineamientos	86
4.5.3.	Consideraciones finales	88
SIGLAS		90

CUADROS, GRAFICOS Y MAPAS

Cuadro 1:	24	Ventas a través de supermercados en el mercado minorista de cada país
Cuadro 2:	24	Concentración y multinacionalización del supermercadismo
Cuadro 3:	34	Superficie según capacidad de uso
Cuadro 4:	35	Distribución de la población según área de residencia
Cuadro 5:	36	Indicadores de evolución de largo plazo en el agro uruguayo
Cuadro 6:	37	Número de explotaciones y superficie explotada según principal fuente de ingreso
Cuadro 7:	39	Tasas de crecimiento del PBI en períodos seleccionados
Cuadro 8:	39	Tasas de crecimiento del PBI: 2000 -2004
Cuadro 9:	40	PEA según lugar de residencia
Cuadro 10:	43	Exportaciones agropecuarias sobre el total de las exportaciones - evolución reciente y perspectivas para 2004
Cuadro 11:	44	Exportaciones agropecuarias - evolución reciente y perspectivas para 2004
Cuadro 12:	45	Precio promedio por tonelada exportada de productos agropecuarios
Cuadro 13:	52	Parámetros del sendero de adopción por nivel tecnológico y escenario
Cuadro 14:	53	Valor bruto de la producción adicional anual de los subsectores analizados
Cuadro 15:	55	Tasas anuales de crecimiento de la producción (VBP)
Cuadro 16:	57	Aumento de la producción por subsectores en el escenario intermedio
Cuadro 17:	59	Ranking de obstáculos para pasar al nivel tecnológico superior
Cuadro 18:	62	Crecimiento de las exportaciones en el escenario intermedio en millones de dólares
Cuadro 19:	63	Tasas acumulativas de crecimiento de las exportaciones agropecuarias
Cuadro 20:	68	Principales ejes de la estrategia

Gráfico 1:	20	PBI del agronegocio brasileño - segmentos agrícola y pecuario
Gráfico 2:	21	Distribución del gasto del consumidor entre el dinero recibido por el productor y el recibido por los restantes agentes de la cadena de valor
Gráfico 3:	23	Composición del comercio agrícola mundial
Gráfico 4:	38	Evolución del PBI agropecuario (1955 = 100)
Gráfico 5:	42	PBI y masa salarial generada por los agronegocios
Gráfico 6:	50	Senderos de adopción de tecnología
Gráfico 7:	54	Valores brutos incrementales acumulados y sus respectivos valores actuales netos en millones de dólares
Gráfico 8:	54	Incremento del valor bruto de producción 2004/2020
Gráfico 9:	55	Crecimiento de la producción (VBP) 2004/2014 y 2015/2020
Gráfico 10:	56	Composición del valor bruto incremental acumulado del escenario intermedio en millones de dólares
Gráfico 11:	57	Aumento de la producción de algunos productos seleccionados al 2020 en el escenario intermedio
Gráfico 12:	61	Incremento del PBI agropecuario 2004/2020
Gráfico 13:	61	Tasas de crecimiento del PBI agropecuario
Gráfico 14:	63	Evolución de las exportaciones agropecuarias 2002/2020 en millones de dólares

Mapa 1:	17	Superficie bajo manejo orgánico y número de fincas orgánicas en cada continente
Mapa 2:	34	Mapa general de suelos de Uruguay
Mapa 3:	48	Regiones agropecuarias en 1990
Mapa 4:	49	Regiones agropecuarias en 2000

PROLOGO

Los dramáticos cambios en el entorno y el impacto de la crisis en la sociedad uruguaya, generan la necesidad de imprimir nuevos estilos y rumbos a las políticas públicas y a las inversiones dirigidas al sector agropecuario y rural.

Esta situación ofrece una oportunidad única para que el IICA contribuya al proceso de generar pensamiento y análisis crítico, con un enfoque de mediano plazo, considerando los desafíos que habrá de enfrentar el Sector Agropecuario Uruguayo y en una visión más amplia, el agronegocio en su conjunto.

Por esa razón, se considera un mandato indelegable de la cooperación técnica colaborar en la construcción de escenarios y en la formulación de propuestas de mediano y largo plazo que aporten insumos a los tomadores de decisiones en el diseño y la implementación de las políticas para el sector de mayor importancia de la economía uruguaya.

Bajo estas premisas, en agosto de 2003, la Oficina del IICA en Uruguay tomó la decisión de realizar un ejercicio que se caracterizó por su naturaleza: a) prospectiva, con el propósito de construir competitividad más allá de los aspectos meramente coyunturales; b) propositiva, al generar un conjunto de propuestas en torno a los ejes de una estrategia de mediano plazo para el agro y c) participativa, al incluir un conjunto de referentes calificados en el proceso de consultas.

A medida que se desarrolló el trabajo, se trató de ir dando respuesta a interrogantes básicos acerca de la capacidad del agronegocio uruguayo de consolidarse como el núcleo dinámico de un proceso de desarrollo sostenido en el Uruguay de inicios del siglo XXI.

Para encontrar las respuestas, fue necesario: 1) identificar y analizar las principales tendencias del escenario internacional y las oportunidades que de allí se derivan; 2) estudiar el potencial productivo del sector agropecuario para capitalizar estas oportunidades y 3) proponer los ejes principales de una estrategia capaz de promover las transformaciones necesarias para que ese potencial se manifieste, en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Se espera que los aportes realizados en este ejercicio, contribuyan a la formulación de políticas que trasciendan el mandato de un gobierno determinado y sean la expresión genuina de una visión compartida por aquellas instituciones y actores comprometidos con el agro uruguayo y con el desarrollo nacional.

Manuel Otero
Representante del
IICA en Uruguay

AGRADECIMIENTOS

El enfoque participativo aplicado en la realización de este trabajo y la amplitud de las consultas realizadas durante las actividades reseñadas en este documento, dificultan la presentación de un listado completo de las más de 200 personas que contribuyeron, en una forma u otra, en esta actividad promovida por la Oficina del IICA en Uruguay. A todos ellos, nuestro sincero reconocimiento por los aportes realizados.

Cabe mencionar, a título de ejemplo, a los destacados profesionales que participaron en la primera fase de este trabajo efectuando valiosos aportes al enfoque del mismo: Carlos Paolino, Fernando Lorenzo, Martín Buxedas, Alfredo Blum, Primavera Garbarino, Joaquín Secco, Julio Preve, Alvaro Ramos, Juan Peyrou, Alfredo Picerno, Pablo Caputti, Miguel Vassallo, Diego Piñeiro, John Horton y Eduardo Indarte.

Resulta ineludible, sin embargo, destacar y agradecer el apoyo recibido del Dr. Eduardo Trigo en la orientación general del trabajo y en la preparación de la sección sobre las tendencias del entorno; el del Ing. Alfredo Picerno en la sección referida a la caracterización del sector agropecuario y el del Ing. Miguel Carriquiry en la coordinación del ejercicio orientado a la estimación del potencial productivo del sector y en la preparación del documento final. Finalmente, la Cra. Alejandra Bentancur, integrante del equipo de jóvenes profesionales de la Oficina del IICA Uruguay, apoyó el cumplimiento de todas estas actividades.

Corresponde, asimismo, destacar que la sección en la que se presentan los ejes de una estrategia para promover el desarrollo sostenido del sector, se basa en los resultados de un seminario-taller realizado especialmente con esta finalidad. Los trabajos sobre cada uno de los ejes fueron coordinados por distinguidos especialistas, cuyos informes son el material de base utilizado para la preparación de esta sección. El tema de la estabilidad macroeconómica fue coordinado por el Ing. Joaquín Secco; el referido a la productividad y diferenciación por el Dr. Gustavo Ferreira; la política agroexportadora fue abordada por el Ing. Alvaro Ramos; el financiamiento por el Ing. Alberto Rosso y los aspectos relacionados con la infraestructura estuvieron a cargo del Ing. Gonzalo Cibils. A todos ellos, nuestro mayor reconocimiento.

Manuel Otero
Representante del
IICA en Uruguay

INTRODUCCION

La crisis económica sin precedentes que afectó recientemente al país, con una caída dramática del PBI, un altísimo desempleo y la casi destrucción del sistema financiero, así como el incipiente proceso actual de recuperación y el inicio de un nuevo gobierno, generan la necesidad de contar con propuestas para que la reactivación en curso se transforme en un proceso sostenido de crecimiento en el mediano plazo.

El sector agropecuario está jugando un papel central en la reactivación económica que permite la salida de la crisis, a través de la dinámica demostrada por la producción y exportación de carnes, así como por la expansión de cultivos como el arroz, el girasol y la soja. Pero si se observa el crecimiento del sector agropecuario en una perspectiva de más largo aliento, es razonable pensar que la agropecuaria puede y debe consolidar un papel central en una estrategia de desarrollo sólidamente basada en el dinamismo de los sectores productivos nacionales.

Es oportuno, por lo tanto, generar pensamiento crítico con un enfoque de mediano y largo plazo en torno a los desafíos que habrá de enfrentar el sector agropecuario uruguayo, componente fundamental del agronegocio y esencia del "país productivo", para consolidarse como

el elemento dinamizador del desarrollo nacional. Es, asimismo, necesario identificar los nuevos rumbos a imprimir a las políticas públicas y a las inversiones dirigidas al sector y formular propuestas concretas para superar las restricciones que han impedido, durante buena parte del siglo XX, que este sector exprese todo el potencial de que dispone para impulsar un proceso de crecimiento sostenido de la economía uruguayo.

En consecuencia, el propósito del ejercicio reseñado en este documento es el de contribuir y aportar elementos de juicio al proceso de reflexión colectiva acerca de las posibilidades y las condiciones requeridas para que el sector asuma esa responsabilidad - en beneficio propio y del conjunto de la sociedad- procurando también llegar a la formulación de propuestas para el diseño de políticas públicas, en el marco de una efectiva complementación con el sector privado.

Para orientar el trabajo, se plantearon las siguientes interrogantes:



La primera etapa del ejercicio, que contó con la participación de un conjunto relevante de profesionales provenientes del sector público, académico, privado, ONGs y organismos internacionales, convocados por el IICA para reuniones de intercambio y análisis de distintos puntos de vista, permitió verificar que existe consenso acerca del enorme potencial con que cuenta la producción agropecuaria para impulsar el crecimiento de la economía en su conjunto y acerca de las oportunidades a capitalizar en el contexto internacional para un país con las características de Uruguay. Asimismo, fue posible constatar que no se contaba con estimaciones cuantitativas acerca de ese potencial.

El ejercicio se orientó entonces, en una segunda etapa, a tratar de medir ese potencial a los efectos de estimar la magnitud de la brecha productiva a cerrar en el mediano plazo y, al mismo tiempo, a contribuir con elementos objetivos a la discusión acerca de la pertinencia de adoptar, explícitamente, una estrategia de desarrollo nacional en la que el agronegocio ocupe una posición principal. Al ofrecer información cuantitativa, se facilita, asimismo, la evaluación de las futuras políticas públicas e inversiones dirigidas al sector y la estimación de beneficios y costos asociados a las mismas.

Para estimar los potenciales de crecimiento se trabajó en base al modelo matemático de simulación SIGMA V2.0, diseñado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA (República Argentina) para la evaluación ex ante del impacto sectorial de proyectos de

investigación agropecuaria. Dicho modelo calcula el resultado del cierre de las brechas tecnológicas existentes, bajo determinados supuestos, reconstruyendo el sendero de adopción de tecnología por parte de los productores. Genera datos anuales sobre la producción adicional a obtenerse: su Valor Bruto de Producción (VBP) y su Valor Actual Neto (VAN).

Se seleccionaron inicialmente 10 subsectores y 19 rubros productivos en base a su importancia económica y social: producción bovina (carne), producción ovina (carne y lana), lechería, arroz, otros granos (trigo, cebada, girasol y soja), fruticultura (manzanas, peras y duraznos), apicultura, citricultura (naranjas y mandarinas), vitivinicultura (uva de mesa y uva para vinos finos) y forestación (eucaliptos y pinos). Las características de la producción forestal dificultan la aplicación de este modelo, por lo que las estimaciones para este subsector debieron efectuarse en forma separada, en base a criterios de cálculo específicos. El modelo tampoco se adapta al análisis de la producción de uva para vinos finos, por lo que no se presentan estimaciones sobre esta actividad.

Mediante el envío de cuestionarios y la realización de talleres, se efectuó una consulta a referentes calificados (productores, técnicos asesores, industriales, investigadores y funcionarios) en cada subsector, contando con la colaboración del PREDEG¹ para los casos de apicultura, fruticultura y vitivinicultura. Los resultados de la consulta alimentaron el modelo utilizado.

1 Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (MGAP / GTZ)

En la consulta se incluyeron preguntas referidas a: el perfil tecnológico de la actividad, las características de las funciones de producción por nivel tecnológico, las restricciones existentes para la movilidad de los productores desde los niveles tecnológicos inferiores a los superiores, las experiencias conocidas acerca de mecanismos utilizados para promover la "migración tecnológica" y los caminos posibles para la agregación de valor en la cadena productiva en cuestión.

Los resultados obtenidos en esta segunda etapa imprimieron una especial dinámica a todo el ejercicio, al generar insumos que excedieron los objetivos planteados inicialmente.

Como cierre del ejercicio, se realizó un seminario-taller donde se plantearon los resultados obtenidos por la corrida del modelo y el impacto de éstos en las variables más importantes de la economía. Inmediatamente se desarrolló un trabajo grupal en el cual se le dio contenido propositivo a cada uno de los ejes propuestos para la dinamización del agronegocio uruguayo.

Toda la riqueza generada a lo largo de un año de trabajo se intenta capturar en este documento que ha sido dividido en cuatro secciones.

En la primera sección se analizan las principales tendencias que se observan en el entorno internacional relevante y que se estima se mantendrán vigentes durante el período considerado. Está orientada, fundamentalmente, a la

identificación de las oportunidades que ofrece dicho entorno para el crecimiento de la producción y de las exportaciones, así como para la agregación de valor a la producción primaria.

En la segunda, se plantea la situación actual del sector agropecuario, enfatizando en aquellos aspectos necesarios para captar las características básicas que definen su naturaleza. Se procura evitar las descripciones detalladas y la presentación de información no relevante para la definición de los lineamientos esenciales del sector.

En la tercera, se presentan los resultados del ejercicio de estimación de los potenciales productivos de los subsectores indicados anteriormente, así como los beneficios que se pueden obtener del crecimiento de la producción. En esta sección se presentan también las estimaciones de los impactos que estos procesos generarían sobre las principales variables (Producto Bruto Interno, exportaciones, empleo) a nivel de la economía en su conjunto y se identifican las principales restricciones existentes para alcanzar estos potenciales productivos.

Finalmente, en la cuarta sección se esbozan los ejes de una estrategia orientada a promover y consolidar un proceso sostenido de crecimiento de la producción agropecuaria, a través del levantamiento de las restricciones que históricamente han dificultado que el agronegocio uruguayo manifieste su capacidad y enorme potencial para impulsar un largo ciclo de prosperidad y desarrollo nacional.

SECCION 1:

EL CONTEXTO DENTRO DEL CUAL SE DEBERA DESEMPEÑAR EL AGRONEGOCIO URUGUAYO EN LOS PROXIMOS 15 AÑOS

La dinámica de cambios en el entorno internacional, acelerada por los fenómenos de la globalización, debe ser motivo de un constante monitoreo por parte de todos los países. Dado que la capacidad productiva de los principales rubros agropecuarios excede la demanda doméstica, el crecimiento de la producción debe ser canalizado vía exportaciones, por lo que el análisis periódico del entorno debe ser un tema de vital importancia para el agronegocio uruguayo.

Conocer y aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno internacional relevante y tomar conciencia de las amenazas que de este entorno pueden eventualmente derivarse, aparecen como pasos previos y necesarios a la consideración de los aspectos

estratégicos para el desarrollo del agronegocio uruguayo.

1.1. LAS GRANDES TENDENCIAS QUE CONTRIBUIRAN A DEFINIR LOS FUTUROS ESCENARIOS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

Los escenarios futuros en que deberán desenvolverse los agronegocios en Uruguay estarán fuertemente influidos por dos grupos de determinantes: un primer grupo relacionado con la evolución esperada en los próximos 15 años de las condiciones de la demanda y los mercados y un segundo grupo vinculado con la definición de los nuevos escenarios tecnológicos y las posibles consecuencias institucionales y organizativas.

1.1.1. Las condiciones de la demanda y los mercados

1.1.1.1. Las expectativas en cuanto a la demanda mundial de productos agropecuarios

Desde el punto de vista de la evolución de la demanda global, se puede anticipar que para las próximas dos décadas, Uruguay no enfrentará -para sus principales productos de exportación- mayores restricciones desde el punto de vista de la demanda. Más aún, ciertas características de las formas de producción "naturales" que predominan en el país determinan un importante espacio de diferenciación que todavía está muy lejos de ser plenamente explotado.

En el caso de las carnes, se estima que para el 2020 la demanda mundial crecerá a unos 327 millones de toneladas, un 55% sobre los valores actuales. De este aumento, un 30% será de carnes rojas (bovinos y ovinos) por un volumen físico de unas 40 millones de toneladas. La

mayor parte de estos aumentos será en los países en vías de desarrollo que hoy participan escasamente del comercio. Esto significa que, además del aumento en cantidades se producirá un significativo incremento en cuanto a la diversidad de mercados demandantes, lo cual es un factor altamente favorable desde el punto de vista del desarrollo de una estrategia exportadora.²

Tendencias similares se observan para la mayoría de los otros productos que integran la oferta exportable del país. En el caso de los productos forestales, en los que las inversiones realizadas en las últimas dos décadas comenzarán a madurar y demandar mercados, se espera que la oferta de madera proveniente de bosques naturales esté sujeta a restricciones aún más fuertes a las del pasado y, por lo tanto, se fortalecerá significativamente la demanda por los productos de los bosques cultivados. Un estudio reciente del Consejo de Industrias Forestales de British Columbia, Canadá, determina un déficit equivalente a 142 millones de m³ de madera rolliza de no coníferas en el año 2010, el cual aumentaría a 200 millones de m³ para el 2020. En este contexto, es lógico anticipar que las plantaciones uruguayas difícilmente encuentren restricciones de mercado.

En el caso de la lana, el panorama de mediano plazo quizás no es tan halagüeño pero, pese a que no parece ser esperable que la lana

recupere el dinamismo de épocas pasadas en el mercado mundial de fibras textiles, hay coincidencia en que la recuperación de la economía mundial sería base suficiente para sostener la continuidad de una demanda global que viene creciendo a una tasa del 2% anual lo cual, conjuntamente con las expectativas de mantenimiento en mercados como el chino, definiría un contexto favorable para las exportaciones de lanas uruguayas.³

En la misma dirección, otro tipo de productos como los de la producción orgánica, donde Uruguay ha venido invirtiendo significativamente dentro de su campaña de país "natural", también están creciendo significativamente a tasas superiores al 10% anual y se espera que lo sigan haciendo en los próximos años (véase Mapa 1). Todos estos aspectos se reflejarán, sin duda, en las tendencias de los precios, lo cual fortalece aún más las expectativas positivas respecto a las condiciones que se enfrentarán desde el lado de la demanda.⁴

La situación en otras producciones, como los cereales y las oleaginosas, está supeditada al aumento poblacional y a la evolución económica de los países importadores, aunque el crecimiento de la productividad signifique, muy probablemente, la continuación de la secular caída en los precios que ha caracterizado los mercados de los productos agrícolas en las últimas décadas.

2 International Food Policy Research Institute, "2020 Global Food Outlook: Trends, Alternatives and Choices", Washington DC, August 2001.

3 G. Bittencourt, "Escenarios para la economía uruguaya en el 2020", Depto. de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, Montevideo, 2003.

4 En este concepto de Uruguay "natural" está incluido tanto lo que tiene que ver con los mercados orgánicos estrictamente como la producción de carne con pasturas naturales, que representa un producto con identidad propia y con un gran potencial de crecimiento en los próximos años.

Mapa 1: Superficie bajo manejo orgánico y número de fincas orgánicas en cada continente



Fuente: SOEL-Survey 2004 (Foundation Ecology & Agriculture).

1.1.1.2. Las condiciones de acceso a los mercados internacionales

El tema del acceso a mercados es de gran importancia para los países de la región y especialmente para un país con las características de Uruguay. Dado lo reducido de su mercado interno, cualquier discusión de estrategia futura y de acercamiento a lo que son los potenciales productivos que tiene el país, pasa por el cómo evolucionarán los mercados externos y esto no es sólo en lo referido a la fortaleza de la demanda y al tipo de productos que se demandarán, sino también y quizás más importante aún, respecto a cuáles serán las condiciones que el país deberá enfrentar a la hora de ingresar a los mercados de destino de su producción.

Dos dimensiones son importantes en este sentido: la primera tiene que ver con cómo se anticipa la evolución de las condiciones de acceso en general, en el marco de las negociaciones multilaterales que se desarrollan en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la segunda está relacionada con lo que ocurrirá en el campo de la integración regional, la probable evolución del MERCOSUR y la eventual negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En el ámbito multilateral, el escenario más probable es que en los próximos 10-15 años las negociaciones en la OMC evolucionen hacia una situación de mayor apertura de los mercados -

particularmente en los productos agropecuarios- y se desmonten buena parte de los mecanismos de subsidios a la producción y a la exportación que existen en la actualidad. Estas mejores condiciones se referirían esencialmente a los commodities y al desmantelamiento de los actuales esquemas de subsidios que benefician a los productores agrícolas de los países más avanzados, aunque se mantendrían algunas de las actuales condiciones de escalamiento arancelario.⁵

Esto significaría una importante ampliación de las condiciones de acceso, no sólo en los mercados tradicionales como los Estados Unidos de Norte América y la Unión Europea sino también en un creciente número de países en desarrollo, particularmente en el Asia donde se espera que el crecimiento de las economías continúe alimentando su demanda por productos agropecuarios. Según IFPRI⁶ este proceso de liberalización del comercio podría llegar a representar para Uruguay un incremento de aproximadamente 35% del comercio agropecuario neto del país, por una cifra estimada de casi US\$ 300 millones por año.

A nivel regional, las oportunidades comerciales y las condiciones de acceso evolucionarán al ritmo de lo que ocurra con la consolidación del MERCOSUR y de cómo se proyecten las relaciones entre éste y los otros acuerdos sub-regionales (Comunidad Andina de Naciones, Mercado Común de Centro América, Mercado Común del Caribe) así

⁵ National Intelligence Council, "Latin America in 2020: Two steps forward, one and a half back", Washington DC, December 2003.

⁶ Siglas correspondientes a International Food Policy Research Institute

como la eventual negociación del ALCA. En este sentido, independientemente de la evolución de la consolidación del MERCOSUR (en lo político, en lo comercial y en las relaciones económicas) y cualquiera sea el resultado de las negociaciones en el ámbito del ALCA, lo más probable es que se consolide un mejor acceso al mercado norteamericano, ya sea por su propia evolución como reflejo de las negociaciones globales en el marco de la OMC o porque el retraso de estas negociaciones acelere acuerdos bilaterales de algún tipo con este país.

Las mejores condiciones en lo que hace a los mercados regionales deben ser vistas como un hecho positivo por lo que puede significar, dentro de un proceso de "aprendizaje", una exportación con mayor valor agregado. Estos mercados son, sin duda, más abiertos y menos exigentes que los mercados ya maduros y consolidados de los países de la OECD⁷ y pueden cumplir un papel de gran importancia como plataformas de entrada para productos con mayor valor agregado.

Finalmente, las mejores condiciones de acceso que se irán logrando -en comparación con las actuales restricciones arancelarias, subsidios y barreras para-arancelarias- deberán ser balanceadas con las implicancias de la relación más directa que hoy se da con los consumidores, relación que se profundizará en los próximos años. Además, cabe destacar cómo las preferencias y preocupaciones de los consumidores comienzan a

expresarse más allá de las fronteras, e incluso a determinar formas de organización de la producción: etiquetado, trazabilidad, etc.

Cada vez más, las preferencias de un número creciente de consumidores por productos con determinadas características (por ejemplo, que en su producción no se haya utilizado mano de obra infantil o se haya dañado a especies en peligro de extinción o que se hayan tomado en cuenta consideraciones de bienestar animal y buenas prácticas) pueden determinar exigencias aún más estrictas que las establecidas por las normativas sanitarias y de inocuidad impuestas por los gobiernos.

1.1.1.3. La evolución de la canasta de productos en el comercio mundial: de los "commodities al valor agregado"

Otro de los aspectos estratégicos a considerar del lado de la demanda, es lo que ha estado ocurriendo con el tipo de productos que hoy demandan los consumidores. En las últimas décadas se han sucedido un conjunto de importantes cambios en los determinantes de la naturaleza y forma de relación entre el sector agropecuario -productor de fibras y materias primas alimenticias- y los consumidores de éstas. Los cambios en los niveles de población e ingresos, los patrones de asentamiento poblacional y la estructura de los mercados de trabajo, así como las nuevas tendencias en cuanto a la organización de las economías y el comercio internacional, establecen un nuevo marco de referencia y oportunidades para los distintos sectores de la producción,

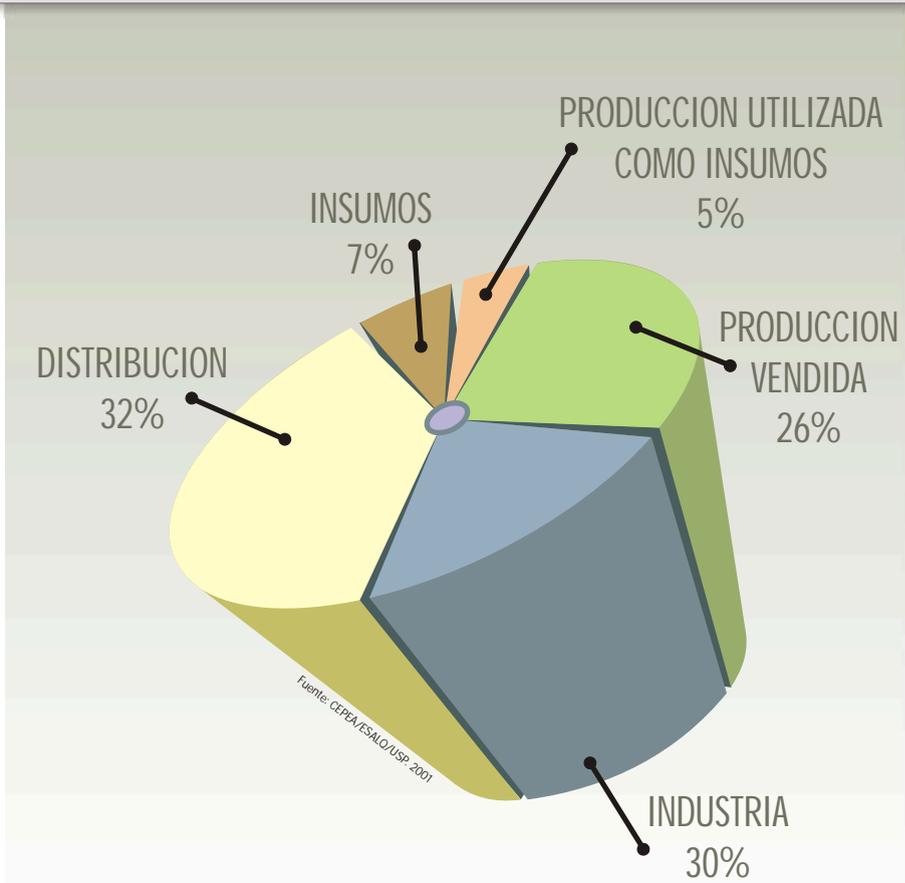
7 Siglas correspondientes a Organization for Economic Cooperation and Development.

particularmente en lo que hace a los escenarios tecnológicos e institucionales en que se desenvuelven los sistemas agroalimentarios.

Los incrementos de población e ingresos así como la separación espacial entre producción y consumo que implica el proceso de urbanización, trae consigo un cambio significativo en la naturaleza de los productos y los procesos alimentarios. Se genera - dependiendo en cada caso, de los niveles de ingreso- una creciente

diversificación de los consumos y, lo que es probablemente más importante, se produce una disociación entre lo que produce el sector primario y lo que consume la población. El transporte, almacenaje y procesamiento de la producción primaria pasan a constituir instancias esenciales de los sistemas alimentarios. Según se desprende del **Gráfico 1**, el 69% del PBI del agronegocio brasileño proviene de la distribución, procesamiento y comercialización mientras que únicamente el 31% lo genera la producción primaria.

Gráfico 1: PBI del agronegocio brasileño - segmentos agrícola y pecuario



El consumidor urbano ya no demanda solamente las características del producto primario, sino un complejo de especificaciones nutricionales y utilidades de tiempo, forma y espacio, en el cual la incidencia de la materia prima agropecuaria se ve crecientemente reducida dentro del valor del producto final.

En muchos casos, se produce una disociación total entre el valor de la materia prima y el producto terminado e incluso, la pérdida de identidad de la materia prima en el producto final. A su vez, los factores determinantes del valor de ese producto y de la decisión de compra por parte del consumidor, tienen más que ver con cuestiones referentes a la calidad, la conveniencia de las formas de presentación u oportunidad de disponibilidad, que con las características intrínsecas de la materia prima utilizada. Calidad, no solamente vinculada al producto sino también a sus formas de producción y de presentación, relacionadas estas últimas con unidades, envases, tamaños, etc.

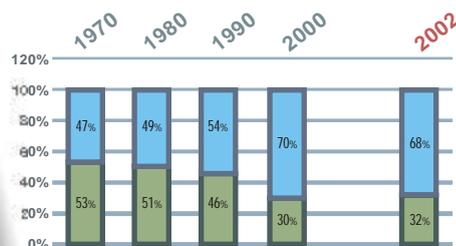
Si bien esta situación no es aún tan marcada en el caso del mercado

doméstico uruguayo, es evidente que hace ya mucho tiempo pasó por un proceso de fuerte urbanización, por lo cual, parte significativa de los incrementos de la producción deberá dirigirse, fundamentalmente, a consumidores externos.

La profundidad de las transformaciones de las últimas décadas se refleja claramente en la disminución de la participación del valor de la materia prima o del producto primario en el precio final pagado por el consumidor para cualquier alimento. En el caso de los productos de la panadería, el trigo representa alrededor del 5% del valor final de la canasta de derivados, mientras que hace 30 años era del orden del 16%. El valor que recibe el productor de frutas frescas, representa sólo el 16% de lo que paga el consumidor por las mismas, mientras que hacia 1970 era el 30% ⁸. Situaciones similares se reproducen en prácticamente todos los subsectores, incluso en aquellos donde se considera que el "valor agregado" o los componentes de procesamiento y transformación en la cadena no son de gran peso, como puede ser la ganadería de carne (véase Gráfico 2).

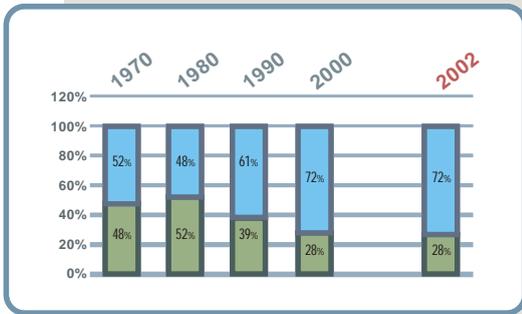
Gráfico 2: Distribución del gasto del consumidor entre el dinero recibido por el productor y el recibido por los restantes agentes de la cadena de valor

PRODUCTOS CARNICOS

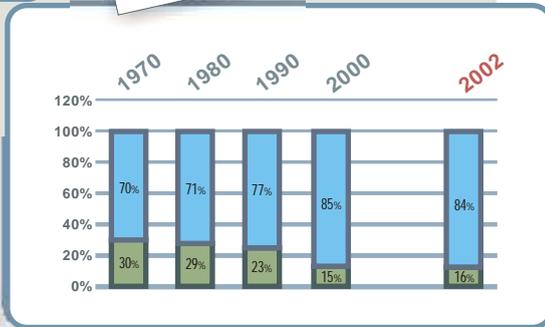


⁸ Elaboración propia con base en datos de USDA-ERS

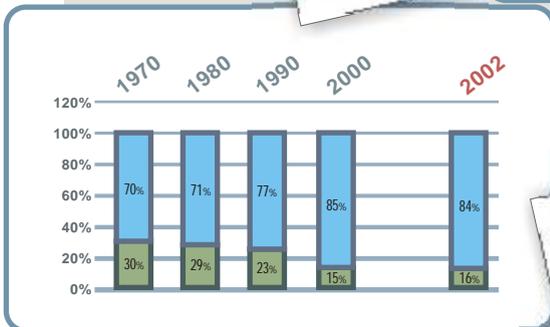
PRODUCTOS LACTEOS



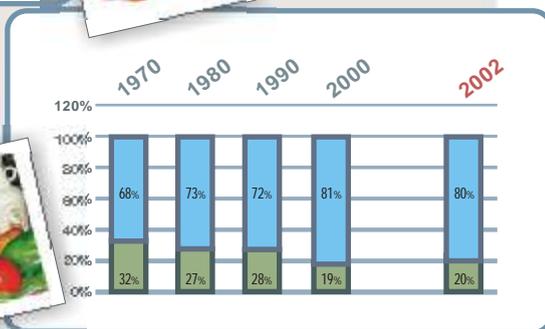
GRASAS Y ACEITES



FRUTAS FRESCAS



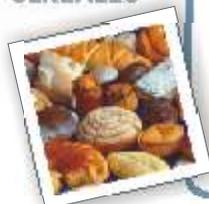
VEGETALES FRESCOS



FRUTAS Y VERDURAS PROCESADAS



PRODUCTOS DE PANADERIA Y CEREALES

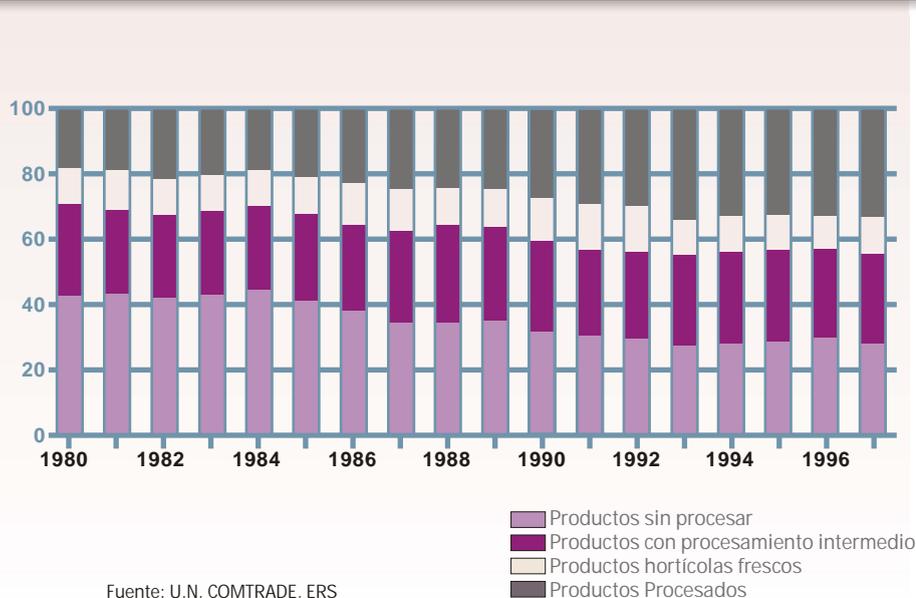


 Participación del Valor Agregado por el Proceso Comercial/Industrial
 Participación del dinero recibido por el Productor

Asimismo, en el comercio internacional también se verifica que los productos con valor agregado (de todo tipo, incluyendo procesados, especialidades y orgánicos) son los

que reflejan una mayor dinámica relativa con tasas de crecimiento muy superiores a las de los commodities (véase Gráfico 3).

Gráfico 3: Composición del comercio agrícola mundial



En este contexto, la competitividad depende cada vez menos de una situación ventajosa en cuanto a disponibilidad de recursos (tierra o mano de obra barata) o distancia del mercado y más en la capacidad que exista a nivel de los distintos espacios de producción específicos para interpretar y ajustarse a las condiciones de la demanda. De manera creciente las oportunidades de rentabilidad están fuera de las fincas, en el espacio económico entre éstas y el consumidor y es hacia ese espacio donde hay que apuntar los esfuerzos para revitalizar el espacio rural. El agronegocio cobra en este nuevo sistema una dimensión diferente, no sólo por lo que implica en términos de la necesidad de un permanente monitoreo de las nuevas

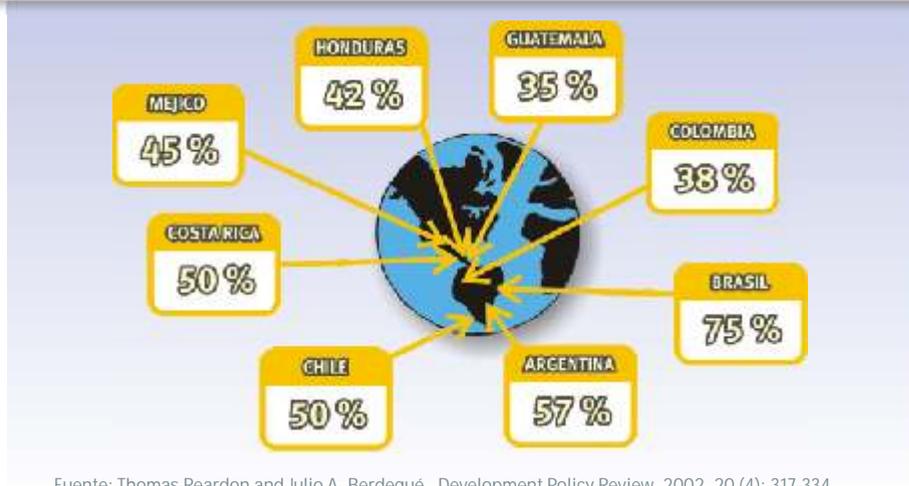
demandas del consumidor, sino porque también significa un cúmulo importante de nuevas oportunidades desde el punto de vista de los encadenamientos de la producción agropecuaria con el resto de la economía.

Un aspecto que también se debe considerar en esta tendencia es que, en paralelo a los cambios en la composición del comercio mundial, se está dando una recomposición de los canales comerciales. En los últimos años, los supermercados e hipermercados en América Latina, al igual que en los Estados Unidos y en los países de Europa, han venido adquiriendo una creciente importancia no sólo en la distribución de los alimentos sino

también por su participación en el comercio internacional. En lo que hace a los mercados locales, en la actualidad representan un 50-60%

de las ventas de alimentos, comparado con un 10-20% de hace una década (véase Cuadro 1).

Cuadro 1: Ventas a través de supermercados en el mercado minorista de cada país



Fuente: Thomas Reardon and Julio A. Berdegú, Development Policy Review, 2002, 20 (4): 317-334

La proyección al comercio internacional se da porque muchas de las cadenas de supermercados son parte de conglomerados multinacionales que integran cada vez más sus sistemas de compras y logística y actúan como exportadores o importadores facilitando, en

muchos casos, el ingreso de las producciones locales en terceros mercados. Este fenómeno puede ser un dato de particular importancia en el contexto de los acuerdos de integración económica y comercial de los que Uruguay forma parte (véase Cuadro 2).

Cuadro 2: Concentración y multinacionalización del supermercadismo



Fuente: Thomas Reardon and Julio A. Berdegú, Development Policy Review, 2002, 20 (4): 317-334

1.1.2. Los nuevos escenarios tecnológicos

Se debe anticipar un sustantivo cambio en el sistema tecnológico de la agroalimentación en las próximas décadas. Uno de los cambios que se está consolidando rápidamente tiene que ver con la tendencia antes mencionada en cuanto a la progresiva importancia del valor agregado, lo cual representa una gran oportunidad para países que, como Uruguay, cuentan con una base de recursos primarios de alta calidad y diversificación. El desarrollo tecnológico tiene un papel crítico para poder aprovechar las oportunidades que están implícitas en las transformaciones antes mencionadas. Sin embargo, el sistema tecnológico en que se apoya este proceso, difiere sustantivamente de los enfoques tradicionales.

En el mundo de los commodities lo que predomina como orientación del proceso de investigación y desarrollo es la solución de los problemas de la producción (adaptación a situaciones locales, resistencia a plagas y enfermedades, etc.) y la búsqueda de competitividad se da por aumento de productividad y/o reducción de costos. Se trata de situaciones comerciales donde los precios están dados y lo que se adapta es la producción. Consecuentemente, el papel fundamental de la tecnología es resolver los problemas de la producción.

En cambio, en los nuevos escenarios el tema es la creación de oportunidades. Esto no quiere decir que los temas tradicionales (productividad, reducción de costos) dejen de tener importancia; se trata de un cambio de énfasis. Temas



como la calidad, la coordinación de las épocas de cosecha con los requerimientos de las restantes etapas de la cadena, la extensión de los períodos de conservación y el procesamiento pasan a ser, en este contexto, prioridades importantes. La orientación del desarrollo tecnológico debe discutirse a partir de considerar el conjunto de la cadena de valor. Ignorar las interacciones entre los distintos niveles, aislando la producción del procesamiento y ésta de la distribución comercial, dificulta la identificación de los cuellos de botella que pudieran existir y la correcta asignación de los recursos disponibles para resolverlos. Lo que ocurre a cada nivel condiciona y, a la vez, es condicionado por las características y requerimientos de los restantes.

La visión de conjunto es esencial para la coordinación de los esfuerzos de los distintos actores en la generación de innovaciones que mejoren el valor de los productos desde el punto de vista de la demanda. No es difícil encontrar ejemplos de estas situaciones, la mayoría de las producciones en contra-estación responden a estos criterios, como también otros desarrollos como el tomate "larga vida", la papaya "hawaiana", las frutas de "diseño", la producción orgánica y las carnes certificadas. Entre muchos otros casos, resaltan la importancia de mirar al conjunto de la cadena (los factores definitorios están más allá de lo que se puede hacer en la finca propiamente dicha) y también son indicativos del papel que pueden desempeñar las nuevas tecnologías, permitiendo el desarrollo de opciones que, hasta hoy, no estaban disponibles.

1.1.2.1. La irrupción de la biotecnología

Un segundo aspecto está relacionado con la base científica del proceso tecnológico y lo que significa la irrupción de la biotecnología y la informática y lo que esto significa en cuanto al "cómo hacer tecnología". Estas tecnologías abren un inmenso campo de nuevas oportunidades para los sectores basados en la explotación de los recursos naturales pero, como todas las innovaciones de tipo radical, involucran cambios sustantivos en los procesos de generación y apropiación de valor, dando lugar a la necesidad de nuevos entornos institucionales y, consecuentemente, nuevas capacidades de gestión a todos los niveles.

En este contexto y, particularmente en el caso de la biotecnología, hay dos aspectos que deben resaltarse. Por una parte, hay una transformación de la función de producción de la nueva tecnología. Esto significa cambios en las disciplinas que intervienen y en la forma en que se usan los conocimientos (propiedad intelectual de las herramientas de investigación) y la irrupción de nuevos espacios de interacción entre ciencia básica y aplicada y entre lo público y lo privado (la interfase entre el laboratorio y la empresa es un componente esencial de cualquier estrategia de desarrollo del sector). Paralelamente, emergen nuevas y más complejas consideraciones éticas como los impactos de las tecnologías sobre el medio ambiente y la salud humana. Todo esto hace que los sistemas regulatorios se vuelvan más complejos que los existentes con respecto a las tecnologías

convencionales y adquieran una dimensión internacional con derivaciones de importancia tanto para la organización de los sistemas de logística como para el comercio internacional y la transferencia de tecnología. Estos cambios, importantes en sí mismos, deben ser puestos en un contexto más amplio: el del tránsito hacia la sociedad o la economía del “conocimiento”, donde hay una modificación sustantiva del peso de los distintos factores de producción en la generación de valor económico. Estas transformaciones originan nuevos procesos, actores e interacciones entre ellos, que ya están empezando a reflejarse en los marcos institucionales de propiedad intelectual, bioseguridad, financiamiento, mercadeo, percepción pública, etc.

Por otra parte, es importante resaltar que éstos no son escenarios consolidados. Muy por el contrario, están aún en plena evolución. Tanto desde la ciencia y la tecnología como en lo que hace a los propios marcos institucionales, a nivel nacional e internacional, estamos en un período de transición, donde conviven paradigmas y se están negociando tanto los nuevos marcos como los procesos de transición en sí mismos. La ciencia aún está en la transición de paradigmas y conviven nuevos conceptos con los antiguos enfoques e infraestructuras; en muchas áreas nos encontramos con nuevos problemas que tienen que ser resueltos con viejas instituciones (el patentamiento de los resultados de la investigación básica, etiquetado, trazabilidad, etc.). Las nuevas instituciones, que serán las que gobiernen las nuevas formas de generación y apropiación de valor, están aún en discusión en todos los ámbitos. Aún los países más avanzados están hoy en medio

del proceso y éste es uno de final abierto. Los ganadores serán los que sean capaces de hacer más efectivamente la transición hacia los esquemas institucionales para que la tecnología pueda expresar todo su potencial. Esto significa dar el marco para que los laboratorios, las empresas, el sector público (encargado de la promoción y regulación) y las distintas instituciones de la sociedad civil (organizaciones de productores y consumidores), incorporen la información y las habilidades necesarias para gestionar adecuadamente la biotecnología.

1.1.2.2. Los nuevos temas en la agenda internacional

En paralelo a los temas anteriores, hay una variedad de nuevos temas que comienzan a pesar en la agenda internacional y que son de relevancia dadas las características de la inserción de Uruguay en el escenario internacional.

El primer tema tiene que ver con la creciente importancia de la dimensión ambiental y el proyectado crecimiento del mercado de servicios ambientales de todo tipo, incluyendo tanto las cuestiones vinculadas al cumplimiento de las metas del Protocolo de Kioto en cuanto a la emisión de gases efecto invernadero -en el caso de que éste sea ratificado- y otras alternativas como el turismo ecológico. En el primer caso, se abre la posibilidad de formular, presentar y ejecutar proyectos de aumento de la eficiencia energética, cambio del uso de combustibles fósiles por energías más limpias, aprovechamiento de residuos, generación de energía con fuentes renovables, reforestación, entre otros. Por lo tanto, además de

contribuir a la reducción de un problema ambiental global, puede significar una importante fuente adicional de recursos de inversión para el país. De acuerdo con los compromisos adquiridos por los países industrializados (países del Anexo I del Protocolo de Kioto) para el período 2008-2012, el mercado mundial de este tipo de servicios se estimaría en unos US\$ 35.000 millones.⁹

Recientemente se ha firmado un acuerdo entre los Gobiernos de Uruguay y de España (promovido por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca del primero) sobre el cambio climático, particularmente en el área de Mecanismos para un Desarrollo Limpio contemplado en un Protocolo, que permitirá hacer operativos y aprovechar estos mecanismos para generar divisas para el país.

El turismo ecológico se estima que es uno de los sectores de más rápido crecimiento dentro del mercado mundial de servicios turísticos y que esta tendencia, lejos de haber alcanzado un pico, se consolidará en los próximos años. Si bien no se cuenta con datos específicos acerca de la magnitud potencial de este mercado, se puede tener una apreciación general: el turismo -la rama de actividad económica de mayor envergadura del mundo- atrae inversiones de capital cifradas en US\$ 750 mil millones y genera

unos 230 millones de puestos de trabajo en todo el mundo. Se estima que el turismo natural representa alrededor del 40% de dicho mercado.¹⁰

El segundo tema está relacionado con la creciente importancia de la calidad y la sanidad en el comercio agroalimentario. Esto, en parte, está vinculado a la evolución hacia el valor agregado que ya se ha mencionado pero, probablemente, los temas relacionadas con el aseguramiento de la sanidad e inocuidad de los alimentos y la generalización de requerimientos de trazabilidad -como condiciones esenciales para el acceso a los mercados- sean los de mayor importancia a la hora de imaginar la evolución de los mercados en el futuro y los que tengan mayores implicancias para el diseño de estrategias para el agronegocio en Uruguay y su competitividad internacional. Todo parece indicar que algunos de estos aspectos, que en la actualidad aparecen como emergentes y limitados sólo a algunas cuestiones sanitarias muy específicas -como puede ser la BSE en la carne vacuna- se transformarán en factores de mercado permanentes. Otro de esos factores está vinculado al tema de los organismos genéticamente modificados (OGMs) y cómo se comienza a perfilar un proceso de segregación de mercados y una significativa reorganización de la logística de los mismos para poder

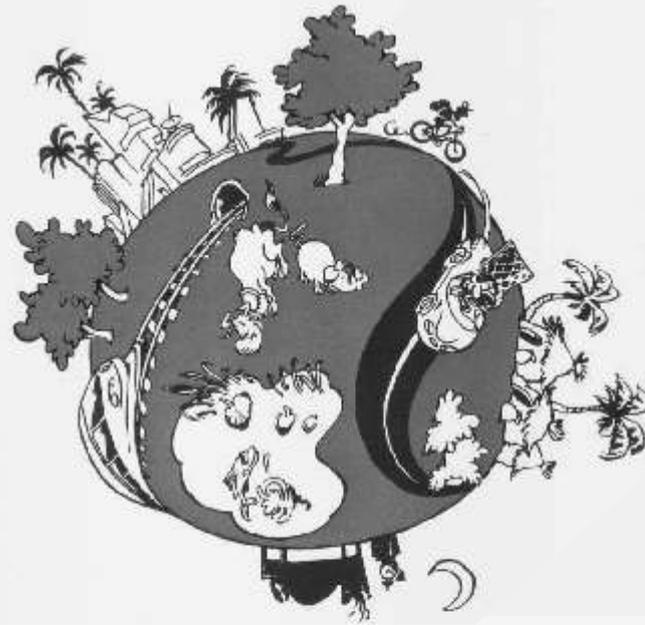
⁹ El Protocolo de Kioto ha establecido como meta una reducción de emisiones del 5,2% bajo el nivel de 1990 y para facilitar el logro de esas metas de una manera costo efectiva, propone tres mecanismos: i. Comercio de Emisiones: Los países con compromisos de emisiones podrán intercambiar derechos de emisión GEI (Gases de Efecto Invernadero) entre sí. ii. Implementación Conjunta: Los países con compromisos de reducción podrán acometer proyectos de manera conjunta y distribuir las unidades de reducción entre las partes participantes. iii. Mecanismo de Desarrollo Limpio: Permite a los países con compromisos comprar certificados de reducción de emisiones por concepto de proyectos de reducción o de fijación de carbono, llevados a cabo en países en desarrollo o sin compromisos.

¹⁰ Corporación Interamericana de Inversiones, Informe Anual, Año 2000.

reflejar adecuadamente las preferencias de los consumidores. La entrada en vigencia del Protocolo de Cartagena dentro de la Convención sobre la Diversidad Biológica, así como la adopción en la Unión Europea de la normativa sobre etiquetado y trazabilidad, está comenzando a marcar una tendencia en este sentido que muy probablemente se generalizará a otros mercados y más allá de lo que hoy parece circunscribirse a los productos de la biotecnología. De hecho, la normativa europea no se restringe a este tipo de productos sino que es de aplicación a todos los alimentos.

Un tercer tema a tomar en cuenta dentro de esta tendencia es el bio-terrorismo y su proyección sobre los mercados alimentarios. Este es un proceso de muy reciente data pero que ya se ha traducido en la introducción de nuevas regulaciones para el ingreso a ciertos mercados, que van en la misma dirección que las mencionadas en el párrafo anterior. Independientemente de lo que ocurra con los aspectos políticos que sustentan dichas regulaciones, la situación más probable es que se vayan transformando en una característica permanente y distintiva de los mercados, que deberán ser tomadas en cuenta como un determinante de cualquier escenario futuro.

Finalmente, un elemento a tomar en cuenta es el rediseño y operación de los circuitos comerciales, resultado de la mayor incidencia de países de enormes dimensiones como China y la India. La participación creciente de estos países en el mercado internacional y su impacto en el precio del petróleo y de los fletes, así como el crecimiento sostenido de los circuitos comerciales en la cuenca del Océano Pacífico, puede ser





significativo en la futura inserción internacional de Uruguay.

1.2. UNA SINTESIS DE LOS ESCENARIOS POSIBLES: CRECIENTES OPORTUNIDADES Y MAYOR COMPLEJIDAD

Las grandes tendencias identificadas hasta aquí indican que, independientemente de sus características específicas, cualquiera de los escenarios posibles dentro de los cuales se deberá desempeñar el sector agroalimentario uruguayo en los próximos 15 años, compartirá dos aspectos esenciales: por un lado, la ampliación de las oportunidades de mercado para los productos del país y por otro, la creciente complejidad de gestión de los sistemas productivos y comerciales que se deberán desarrollar para aprovecharlas. Estos dos aspectos configuran el marco general a partir del cual se deben analizar y discutir las opciones estratégicas para el desarrollo de los agronegocios en Uruguay, así como los senderos de políticas más apropiados para consolidar su competitividad en el mediano y largo plazo.

Desde el punto de vista de las condiciones de mercado, es importante resaltar un conjunto de aspectos que contribuyen a establecer un espacio de oportunidades. Por un lado, las actuales proyecciones de mercado indican que para los principales mercados en los que se debe desempeñar el Uruguay, las posibilidades de expansión no serán menores y las condiciones de demanda no deberían significar mayores restricciones, lo cual no significa escenarios que son simples proyecciones lineales de los actuales y que no haga falta la implementación de políticas de tipo proactivo para concretar estas

oportunidades. Si bien es cierto que las proyecciones existentes tanto para sus productos tradicionales (la carne y sus derivados, la lana, los cereales y los cítricos) como para los emergentes (el área forestal y sus derivados) anticipan expansiones significativas prácticamente en todos los mercados, también es justo reconocer que Uruguay no está solo en esos mercados y, por lo tanto, deberá enfrentar otras fuentes de oferta compitiendo por los mismos y que muy probablemente, si se aprovecha todo el potencial existente, los saldos exportables del país serán mucho mayores que los actuales, lo cual significará que, en muchos casos, la oferta uruguaya dejará de ser un factor marginal en la composición de esos mercados.

Por otro lado, no debe perderse de vista que el reducido tamaño de la oferta y de las empresas uruguayas, puede resultar en desventajas y dificultades para acceder a un comercio de escalas crecientes y logísticas adaptadas al manejo de grandes volúmenes.

Asimismo, aún cuando los escenarios más pesimistas en cuanto a la evolución de los procesos de integración económica y comercial actualmente en curso (MERCOSUR, UE, ALCA y las negociaciones en el ámbito de la OMC) reconocen que mejorarán las condiciones de acceso, en mayor o menor medida, esos marcos macro deberán ser traducidos en competitividad a nivel micro, es decir de las empresas y los productos en mercados específicos. Este es otro aspecto que no es de concreción automática sino que requiere de construcciones explícitas tanto en la definición de las políticas como en los c o m p o r t a m i e n t o s

microeconómicos. Esta confluencia de circunstancias, conjuntamente con posibilidades de crecimiento en otros segmentos de los mercados alimentarios donde el país cuenta con ventajas comparativas (por ejemplo, mercados de productos naturales y de alto valor como frutas y hortalizas, etc.) permitirían afirmar que las restricciones al crecimiento no vendrán del lado del mercado.

Los mayores desafíos se originarán en el componente "mayor complejidad de los sistemas productivos y comerciales". Las tendencias discutidas anteriormente apuntan a que en los próximos 15 años se profundizarán los cambios ya en marcha en varios de los factores que definen la naturaleza del agronegocio, planteando nuevas y sustantivas demandas en cuanto a los recursos humanos e institucionales requeridos para una gestión efectiva y eficiente de los mismos, aún sin considerar las demandas que inevitablemente surgirán de la propia evolución productiva del sector. Esto, como consecuencia de la propia evolución de la base tecnológica y las formas de organización de los procesos productivos, así como por la naturaleza de los mercados que evolucionarán hacia procesos de "descomoditización" (ya sea por valor agregado o por cuestiones sanitarias, trazabilidad, etc.). Incluso, de manera creciente, los sectores productivos uruguayos deberán enfrentar competencia externa en su propio mercado doméstico. Es en esta dimensión donde se debe concentrar la búsqueda de estrategias y políticas que permitan aprovechar mejor la competitividad natural del sector y proyectar su crecimiento hacia el resto de la economía.

SECCION 2 :

CARACTERIZACION DEL AGRONEGOCIO URUGUAYO

Esta sección presenta, de manera sucinta, algunas de las características principales del sector y su interfase con la sociedad y economía uruguaya.

2.1. LA BASE DE RECURSOS NATURALES ¹¹

Uruguay cuenta con una dotación de recursos naturales que le permite desarrollar, competitivamente, un conjunto significativo de actividades agropecuarias propias de las zonas templadas y subtropicales. La totalidad del territorio, con la excepción de las áreas urbanas y costeras y las ocupadas por obras de infraestructura (carreteras, embalses, etc.) está dedicado a la producción agropecuaria, constituyéndose esta actividad en factor determinante de la ocupación en el territorio nacional.

El sector agropecuario uruguayo tiene para el país una trascendencia que va más allá de lo que sus números pueden implicar. Ciertamente que su peso en el PBI y en las exportaciones son elementos determinantes de la realidad económica nacional, pero también hay otros aspectos que quizás vale la pena resaltar desde el punto de vista que interesa a esta discusión.

Un aspecto de carácter general es el papel que “el campo” juega en la definición de la identidad nacional. El segundo, más directamente relacionado al tema de fondo de este ejercicio, es el papel que el sector ha desempeñado durante la última crisis y el peso de su contribución a la recuperación económica de los últimos años, el cual opaca al de cualquier otro sector.

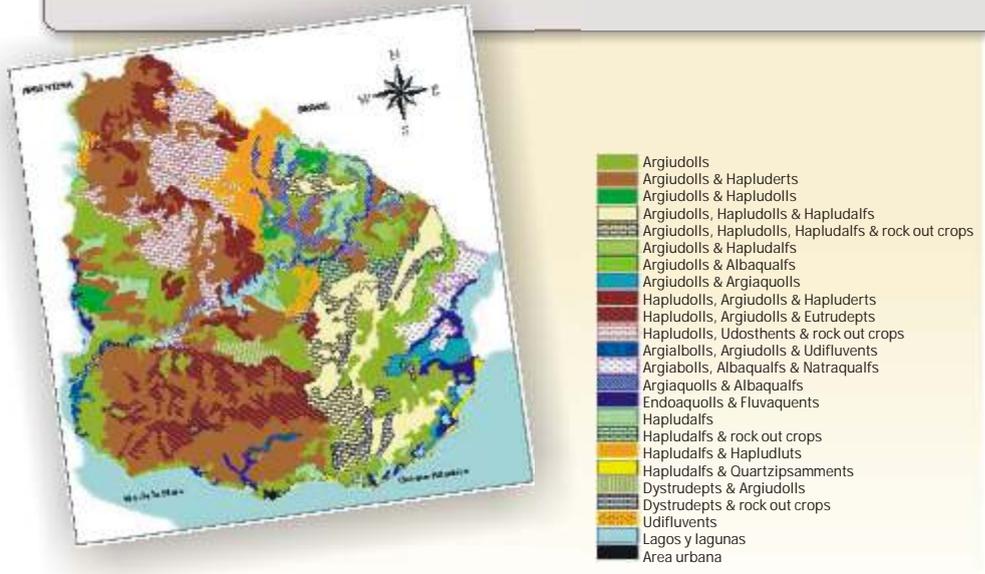
El país está ubicado entre 30° y 35° de latitud sur, en la zona subtropical templada, dispone de 16 millones de hectáreas de las que más del 90% son utilizables en diferentes sistemas agropecuarios. El relieve es ondulado suave, con una altitud media sobre el nivel del mar de 140 m. El clima se clasifica como mesotérmico, húmedo y subhúmedo. La temperatura media anual varía desde 16°C en el sudeste hasta 20°C en el noreste. Las temperaturas máximas medias oscilan entre 28°C y 33°C y las mínimas medias entre 6°C y 9°C en el sudeste y noroeste, respectivamente, siendo frecuente la ocurrencia de heladas durante los meses de invierno. El promedio anual de lluvias es de 1.000 mm en el sur del país y 1.300 mm en el norte. La variabilidad anual de las precipitaciones es baja y similar

¹¹ Información extraída de material elaborado por la Unidad Ejecutora del PRENADER.

entre las zonas del país. No se registran accidentes geográficos relevantes, tiene un clima sin variaciones de significación y una vegetación casi exclusivamente herbácea.

El territorio presenta una amplia gama de diferentes clases de suelos que se presentan en el Mapa 2.

Mapa 2: Mapa general de suelos de Uruguay

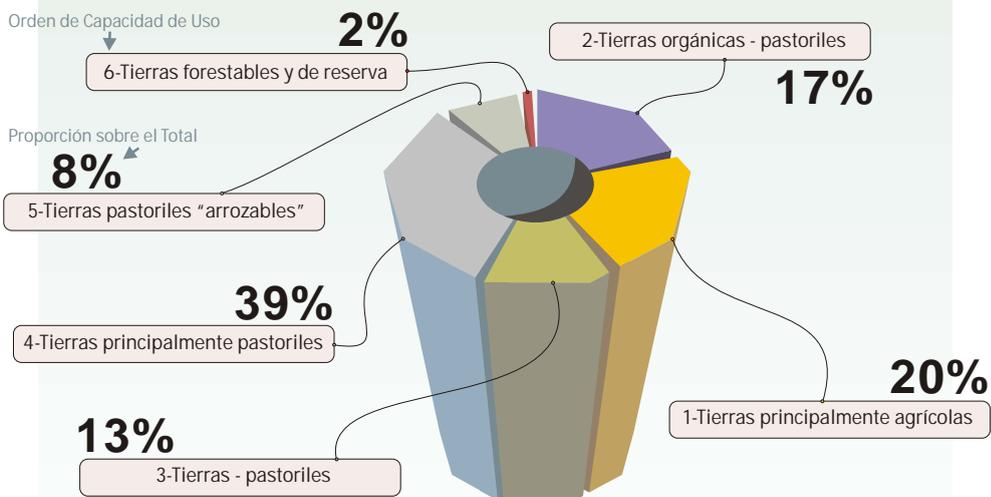


Fuente: Facultad de Agronomía-UDELAR / División de Suelos - MGAP, junio 2001

En función del porcentaje arable de cada unidad cartográfica, de las principales propiedades físicas y químicas y del riesgo de erosión y

degradación de los suelos, se pueden definir diferentes capacidades de uso (véase Cuadro 3).

Cuadro 3: Superficie según capacidad de uso



Fuente: A. Durán. Los Suelos del Uruguay. Montevideo, 1991. Hemisferio.

El total estimado de tierras efectivamente utilizables con agricultura es del orden de los 5.4 millones de há. Según la información más reciente disponible, un 68% de las tierras del país estaría sin mayor afectación por la erosión, 22% con erosión ligera, 9.5% con erosión moderada y 0.5% con muy severa o en cárcavas.

El uso actual de los suelos, determinado por condicionantes de tipo económico o social, no se corresponde necesariamente con su aptitud agronómica. En este sentido, la estimación de los potenciales productivos que forma parte del estudio reseñado en la sección 3 de este documento, se

realiza sobre la base de la estructura productiva presente.

2.2. POBLACION

Uruguay tiene una de las más bajas tasas de crecimiento demográfico de América Latina (0,6% a.a.)¹² y no escapa a los fenómenos de urbanización y desruralización que son comunes en los países de la región. Tiene la particularidad que los mismos se iniciaron más tempranamente que en otras regiones del continente así como que han tenido, en algunos períodos, una mayor intensidad. De esta forma, la población rural (casi 300 mil personas) representa menos del 10% de la población total (véase Cuadro 4).¹³

Cuadro 4: Distribución de la población según área de residencia

	1963	1975	1985	1996
	Miles de personas y %			
URBANO	2.097,7 80,8	2.314,3 83,0	2.581,1 87,3	2.872,1 90,8
RURAL	498,4 19,2	474,1 17,0	374,1 12,7	291,7 9,2
TOTAL DEL PAIS	2596,1 100,0	2788,4 100,0	2955,2 100,0	3163,8 100,0



Fuente: Elaborado con información de Censos Generales Hogares Población y Viviendas del INE

12 a.a. = acumulativo anual

13 Los resultados del Censo General Agropecuario de 2000 evidenciarían un enlentecimiento del proceso de desruralización pero, dadas las diferencias metodológicas con el Censo de Población, deberá esperarse a disponer de los resultados del Censo de Población de 2005 para confirmar o no esta situación.

La población de las áreas rurales se caracteriza por tener una estructura por edades ligeramente más joven, así como mayores índices de masculinidad, de analfabetismo y de fecundidad que la población urbana en general. Si bien en los dos últimos índices existe una tendencia declinante, ésta es de menor intensidad que a nivel urbano, lo que determina una ampliación de la brecha entre ambas poblaciones. La distribución espacial se asocia estrechamente con la de las diferentes producciones, siendo mayor la densidad poblacional en el sur del país y litoral oeste, que son zonas de predominio de actividades más intensivas en trabajo como la hortifructicultura, lechería, agricultura y ganadería intensiva.

2.3. LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION

2.3.1. La evolución de largo plazo

En los últimos 50 años el sector ha sufrido profundos cambios. Hasta 1980 se evidenció una disminución en el número de unidades de producción, particularmente las de menor tamaño¹⁴, una marcada reducción del número de trabajadores rurales -en particular de los pobladores rurales- y un aumento del tamaño medio de las explotaciones. Sin embargo, a partir del Censo de 1980, algunas de estas tendencias se suavizan, estabilizándose el número de trabajadores permanentes (véase Cuadro 5).

Cuadro 5: Indicadores de evolución de largo plazo en el agro uruguayo

	1956	1961	1966	1970	1980	1990	2000
Explotaciones (miles)	89	87	79	77	68	55	57
Población rural (miles)	414	390	328	318	264	213	190
Trabajadores rurales (miles)	293	211	192	181	159	140	157
Hás (millones)	16,8	17	16,5	16,5	16	15,8	16,4
Trabajadores / 1000 hás	17	12	12	11	10	9	10
Tamaño medio explotación (hás)	188	195	209	214	234	288	287
Trabajadores / predio	3,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,6	2,7
Pobladores / predio	4,6	4,5	4,1	4,1	3,9	3,9	3,3
Hás / trabajador	57	81	86	91	101	113	105
Tractores (miles)	22	25	28	30	33	34	36
Más 50 HP (miles)	s/d	s/d	5	7	14	19	24
Más 50 HP / TOTAL	s/d	s/d	18%	25%	42%	56%	66%

Fuente: Elaborado con información de CGA de DIEA.
s/d = sin datos

14 Y, por consecuencia un aumento de la escala media de producción.

2.3.2. La base productiva

El análisis de la estructura productiva según su principal fuente de ingreso, reafirma la importancia de la ganadería (vacunos de carne y leche) pero, al mismo tiempo, muestra la existencia de un número importante de explotaciones (frutícolas, vitícolas, hortícolas, aves y cerdos) que en conjunto representa un 18% del total de explotaciones cuya producción tiene como destino fundamentalmente el mercado

interno y, que en muchos casos, han encontrado dificultades para lograr una inserción exportadora que amplíe sus perspectivas de crecimiento.

También es importante señalar que prácticamente el 10% de las explotaciones identificadas por el CGA 2000 son pequeñas unidades de carácter no comercial que involucran al 5% de los trabajadores permanentes (véase Cuadro 6).

Cuadro 6: Número de explotaciones y superficie explotada, según principal fuente de ingreso

Fuente de Ingreso	Explotaciones		Superficie explotada		
	Número	(%)	Total		Hás / explotación
			Hectáreas	(%)	
Fruticultura	1.242	2,2	64.344	0,4	52
Viticultura	1.106	1,9	26.361	0,2	24
Horticultura	5.263	9,2	113.159	0,7	22
Arroz	395	0,7	399.236	2,4	1.011
Otros cultivos cereal. e indust.	1.087	1,9	354.784	2,2	326
Vacunos de leche	6.037	10,6	1.009.816	6,2	167
Vacunos de carne	28.244	49,4	12.683.540	77,2	449
Ovinos	4.097	7,2	950.964	5,8	232
Forestación	1.015	1,8	659.803	4	650
Viveros y plantines	105	0,2	4.023	0	38
Cerdos	1.449	2,5	26.345	0,2	18
Aves	1.084	1,9	19.040	0,1	18
Servicios de maquinaria	199	0,3	27.661	0,2	139
Otras 1/	788	1,4	48.030	0,3	61
Explotaciones no comerciales 2/	5.020	8,8	32.577	0,2	6
TOTAL	57.131	100	16.419.683	100	287

1/Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.

2/Incluye las explotaciones en que la producción se destina sólo para autoconsumo.

Fuente: DIEA-MGAP.

2.4. EL SECTOR EN LA ECONOMIA URUGUAYA

2.4.1. Producto bruto interno (PBI)

La contribución directa de la fase agropecuaria o primaria del agronegocio al PBI total de la economía a precios constantes, no ha sufrido cambios de significación en el correr de las últimas décadas. Sin embargo, cuando se mide la participación del PBI sectorial en el PBI total de la economía a precios corrientes, se observan cambios de significación como resultado de las variaciones en los precios relativos introducidas por las políticas macroeconómicas aplicadas en las últimas dos décadas. Luego de haber alcanzado un mínimo del 6% en el trienio 1999-2001, se estima que esta participación alcanzará

nuevamente valores en torno al 13% en el bienio 2003-2004.

El sector agropecuario ha sido tradicionalmente considerado como un sector con escasa capacidad de crecimiento sostenido en períodos prolongados. Se lo ha caracterizado como afectado por un "estancamiento dinámico", pues mayores niveles de actividad de ciertos rubros de producción eran más o menos compensados por menores niveles de producción en otros. Esta caracterización parece válida en una mirada de largo plazo - por ejemplo los últimos 50 años- en las que el sector creció a una tasa acumulativa anual del 1.4%¹⁵. Pero también es cierto que, en el mismo período, el resto de la economía creció apenas a una tasa del 1.45% (véase Gráfico 4).

Gráfica 4: Evolución del PBI agropecuario (1955 = 100)



Fuente: OPYPA

Sin embargo, en esas cinco décadas cabe distinguir dos sub-períodos bastante disímiles, cuya existencia cuestiona fuertemente la idea de un

agro permanentemente "estancado" o con escasa capacidad de respuesta (véase Cuadro 7).

15 Esta tasa es apenas inferior a la del resto de la economía y resulta aún más reducida considerando que el crecimiento de la población en el mismo período ha oscilado en torno al 0.6% a.a., por lo que el crecimiento de la producción per cápita, tanto agropecuaria como del resto de la economía, ha sido casi nulo.

Cuadro 7: Tasas de crecimiento del PBI en períodos seleccionados (% acumulativo anual, «punta a punta»)



Fuente: Elaboración propia en base a información de BCU.

Si bien es cierto que existió un largo período de escaso dinamismo en el agro uruguayo (desde mediados de la década de los 50 hasta inicios de la década de los 80), también es cierto que desde entonces el sector ha tenido un desempeño notoriamente superior al del resto de la economía, a pesar de que durante varios años el contexto macroeconómico no fue favorable y existieron momentos de crisis provocados por caídas en los precios internacionales, por eventos sanitarios (aftosa), climáticos (sequías) y también debido a atrasos cambiarios.

El sector agropecuario ha demostrado recientemente su doble capacidad de resistencia a las crisis y rapidez de recuperación. La evolución del PBI agropecuario y nacional desde el año 2000 hasta la actualidad, es un claro indicador de estas características, reflejando las potencialidades del sector agropecuario como columna vertebral de la economía uruguaya de inicios del siglo XXI (véase Cuadro 8).

Cuadro 8: Tasas de crecimiento del PBI 2000 - 2004

Sector / Período	Crecimiento PBI (%)				Acumulado	
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04 (*)	2000/04	2001/04
Total economía	-3,10%	-11,10%	2,50%	9,00%	-3,80%	-0,70%
Agropecuario	-5,00%	5,10%	14,40%	11,20%	27,00%	33,70%

(*) Estimado por OPYP.

2.4.2. Empleo

Se estima que algo más de 145.000 personas de la población económicamente activa¹⁶ del país

(PEA) trabajan en la actividad agropecuaria primaria (agricultura, ganadería y silvicultura), lo que equivale a no más del 10% de la PEA del país (véase Cuadro 9).

Cuadro 9: PEA según lugar de residencia

Miles de personas y %	1975	1985	1996
Urbano	891,7	1.008,1	1.285,5
%	81,5	85,5	89,2
Rural	202,9	170,7	155,0
%	18,5	14,5	10,8
Total país	1.094,8	1.178,8	1.440,5
%	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado con información de INE

16 PEA = todas las personas mayores de 12 años que en el periodo de referencia, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos (población ocupada) o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción (población desocupada). Tasa de actividad: PEA/población de 12 y más años.

Se destaca la relativamente alta productividad de la mano de obra rural en Uruguay ya que representa el 10% de la PEA nacional y genera el 12-13% del PBI, destacándose en el contexto latinoamericano donde son usuales productividades menores en el agro que en el resto de la economía.

En las últimas décadas, el empleo rural ha disminuido con menor intensidad que la población rural. Esto implica que se ha producido un aumento sostenido de las tasas de actividad¹⁷ de la población rural las que, de todas formas, siempre han sido superiores a las urbanas¹⁸.

A pesar de hacer un uso menos intensivo de trabajo por unidad de superficie, los trabajadores en predios cuyo ingreso principal es la ganadería de carnes son el 47% de los trabajadores rurales permanentes. Le siguen en orden de importancia los trabajadores en predios lecheros y hortícolas, con 15% y 10% del total de trabajadores permanentes, respectivamente. Sólo el 36% de los trabajadores permanentes son remunerados, existiendo importantes diferencias según género (43% de los trabajadores hombres y 19% de las trabajadoras mujeres).

Habiéndose realizado en décadas anteriores un profundo ajuste de la fuerza de trabajo en la producción primaria, las innovaciones

tecnológicas previsible para el aumento de la productividad y de la producción, no sólo no afectarán negativamente el empleo sino que, por el contrario, requerirán de una mano de obra mejor calificada y mejor remunerada y hasta es posible que aumenten los puestos de trabajo.

La verdadera importancia del agro en la creación de puestos de trabajo, sin embargo, es significativamente mayor a la mencionada, como se verá a continuación al considerar los encadenamientos de esta actividad con el resto de la economía.

2.4.3. Encadenamientos

Para efectuar una adecuada valoración de la importancia del agro en el conjunto de la economía y de su capacidad dinamizadora, es necesario tener en cuenta los encadenamientos del sector tanto "hacia atrás" (como demandante de bienes y servicios de otros sectores de la economía) como "hacia delante" (derivados básicamente de su calidad de oferente de materias primas para las agroindustrias). Esta visión "ampliada" del sector define los alcances del agronegocio uruguayo.

Así, al incluir los encadenamientos que el sector agropecuario provoca tanto "hacia atrás" como "hacia delante", se ha estimado que el

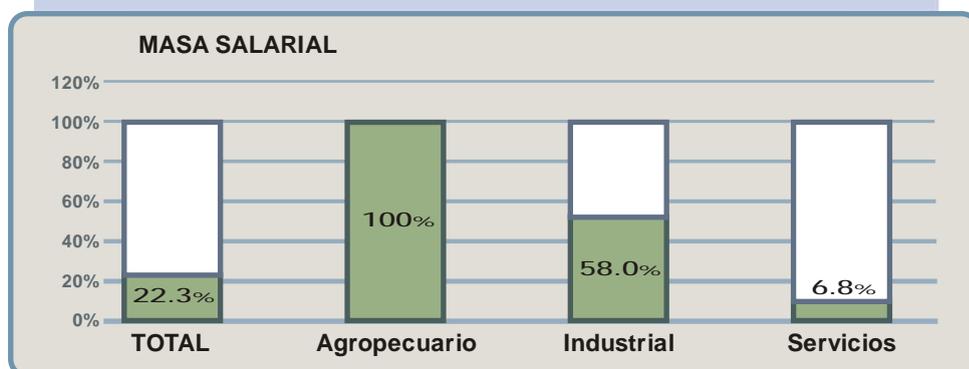
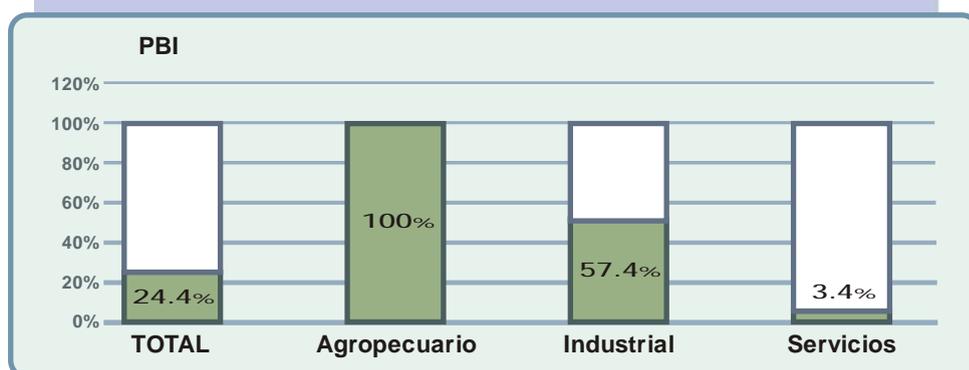
17 Tasa de actividad: PEA/población de 12 y más años.

18 Estos fenómenos parecen asociarse, tanto en su intensidad como en su dinamismo, por un lado al agotamiento de los efectos del cambio técnico sustituidor de mano de obra como a la detención (o por lo menos muy fuerte enlentecimiento) de los procesos de concentración y consecuente marginación de explotaciones, personas y trabajadores. También están relacionados al progresivo avance de actividades más intensivas en el uso de mano de obra (arroz, citrus, forestación) en detrimento de áreas ganaderas de baja intensidad de uso del recurso mano de obra.

agronegocio genera en Uruguay el 24.4% del PBI total de la economía (100% del agropecuario, 57.4% PBI del industrial y 3.4% del PBI del sector servicios) y el 22.3% de la

masa salarial total de la economía (el 100% de las del agro, el 58% de las de la industria y el 6.8% de las del sector servicios), véase Gráfico 5¹⁹.

Gráfico 5: PBI y masa salarial generada por los agronegocios



En la actualidad, es razonable suponer que la participación del agronegocio en el PBI total de la economía se sitúa entre el 30 y el 35% y es precisamente por esta capacidad de arrastre "hacia delante" y "hacia

atrás", superior al promedio del resto de los sectores de actividad económica, que el sector agropecuario puede ser calificado como sector "clave" en la economía nacional. En consecuencia, el

19 A. Picerno; F. Antía; F. Sader. Estimación de la incidencia del "sector agronegocios" en la economía uruguaya. Montevideo, Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA), Anuario 2000.

crecimiento sostenido de la producción agropecuaria tiene un impacto multiplicador en el PBI nacional porque dinamiza y arrastra a otros sectores de la economía, generando efectos multiplicadores a nivel del empleo y del ingreso en el conjunto de la economía.

2.4.4. Exportaciones

Además de su importancia económica, cabe destacar que el sector juega un papel decisivo en el comercio exterior del país, pues genera la mayor parte de las divisas

por concepto de exportación de bienes (entre el 65 y el 80%, según los años) al considerarse tanto las materias primas de origen agropecuario sin mayor grado de elaboración como los productos agroindustriales derivados de su procesamiento.

El importante papel en el comercio exterior, se ha visto jerarquizado por el alto dinamismo evidenciado en el trienio 2002-2004, reflejo de las importantes tasas de crecimiento de la producción primaria en el mismo período (véase Cuadro 10).

Cuadro 10: Exportaciones agropecuarias sobre el total de las exportaciones - evolución reciente y perspectivas para 2004

Millones de dólares y en %			
	2002	2003	2004 (*)
Total exportaciones agropecuarias	1.168,6	1.399,9	1.897,3
Total exportaciones	1.858,3	2.198,0	2.887,0
Exp. agrop./Total exp. (en %)	62,9	63,7	65,7

(*) Estimado

Fuente: Elaborado con información de BCU, Instituto de Economía y OPYPA

La competitividad demostrada en los mercados internacionales pone en evidencia otra de las características altamente positivas del agronegocio uruguayo: su capacidad de alimentar en forma sostenida una corriente creciente de exportaciones. La generación de riqueza genuina obtenida a través de las exportaciones, debe constituirse en un componente esencial de un modelo de desarrollo a largo plazo.

El complejo carne bovina-cueros²⁰

lidera largamente las exportaciones de productos originarios del agro. Muy distanciado, el arroz ocupa el segundo lugar en valor de exportaciones, debiéndose tener en cuenta que los precios internacionales de este cereal tuvieron un marcado y sostenido descenso en los últimos años del que se han recuperado desde principios del año pasado. En el bienio 2003-2004, los lácteos han alcanzado el tercer lugar en importancia en la generación de divisas, desplazando

20 Co-productos en la fase primaria, más allá de que las respectivas agroindustrias sean claramente diferenciadas.

a los productos derivados de la ovinicultura -carne ovina, lanas sucias y lavadas, tops- que, como consecuencia de un prolongado período de precios internacionales deprimidos hasta hace un par de años, han perdido la significativa importancia que tuvieron en el pasado. Del restante conjunto de productos se señala la importancia relativa de los citrus (único rubro frutícola con clara posición

exportadora hasta el presente) y de los productos derivados de la forestación. La valoración de la importancia de estos últimos debe realizarse teniendo en cuenta que recién comienzan a cosecharse las áreas que fueron forestadas en la década de los '90. También se destaca la creciente importancia de las oleaginosas en el último bienio al influjo de la fuerte alza de sus precios internacionales (véase Cuadro 11).

Cuadro 11: Exportaciones agropecuarias - evolución reciente y perspectivas para 2004

Millones de dólares			
	2002	2003	2004 (*)
Carne vacuna	269,1	359,3	552
Arroz	140,2	187,1	280
Pieles y cueros	214,3	227,2	249,9
Lácteos	128,2	146,3	165,1
Lanas (1)	151	138,5	141,3
Madera	52,3	71,9	107,8
Soja	8,8	36,4	91
Cebada y malta	51,2	63,5	73,5
Girasol	30,5	51,8	69,6
Cítricos	32,6	45,8	57
Carne ovina	18,9	21,2	22
Miel	15,4	23,7	20
Otras (2)	47,5	16,8	19
Frutas de hoja caduca	2,2	4,2	10
Vino	4,6	3,9	4,3
Trigo y harina de trigo	1,7	2,2	3,9
Hortalizas frescas	0,2	0,4	1,5
Total exportaciones agropecuarias	1.188,8	1.399,9	1.897,3

(*) Estimado

(1) Incluye lanas sucias, lavadas, tops y bumps

(2) Incluye carne equina, carne porcina, carne de ave, carne de conejo, carne de animals, etc.

Fuente: elaborado por OPYPA en base a datos de Instituto de Economía, BCU y estimaciones propias

A la importante concentración de las exportaciones de origen agropecuario en unos pocos productos, debe agregarse que en algunos casos existe también una escasa diversificación en los mercados de destino, como sucede, por ejemplo, con el arroz y la cebada, que se colocan en alta proporción en Brasil. Sin embargo, en otros rubros se ha verificado en los últimos años la concreción de nuevos destinos y el acceso a mercados de mayor poder adquisitivo como los del NAFTA para carnes bovinas y lácteos, rubros en los que el cambio es más destacable aún dada la crisis aftósica de 2001.

También debe señalarse como característica de las exportaciones agropecuarias, el predominio de productos de bajo valor agregado y las dificultades para avanzar rápidamente en el aumento de la

participación de productos de mayor diferenciación.

Tradicionalmente, se asociaba la idea de mayor valor agregado con un mayor grado de procesamiento (industrialización) de las materias primas agropecuarias. En la actualidad, como se ha visto en el análisis del entorno, la incidencia cada vez mayor de las preferencias de los consumidores en el comportamiento de los mercados, determinó la apertura de nuevos caminos de agregación de valor a los productos agropecuarios por la vía de la diferenciación y el mejoramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos. Un posible indicador, aunque muy primario, es el valor promedio por tonelada exportada de productos agropecuarios para un grupo seleccionado de países exportadores (véase Cuadro 12).

Cuadro 12: Precio promedio por tonelada exportada de productos agropecuarios

País	U\$8/Tn.
Dinamarca	1.548
Nueva Zelanda	1.285
Holanda	1.227
Australia	540
Canadá	329
Argentina	267
EE.UU.	197

Fuente: Anuario OMC.

Una estimación realizada en base a información publicada por DIEA-MGAP sobre las exportaciones de alimentos de Uruguay en el año 2002, sitúa el precio promedio en 510 dólares por tonelada. Puede

suponerse que dicho valor será mayor para el año 2004 debido a la mejora de los precios internacionales en general y al mayor peso de las exportaciones de carnes

SECCION 3 :

EL AGRONEGOCIO COMO DINAMIZADOR DE LA ECONOMIA URUGUAYA: ESTIMACION DE SU POTENCIAL PRODUCTIVO Y DEL POSIBLE IMPACTO EN EL DESARROLLO NACIONAL

A partir de la constatación de que existen suficientes oportunidades para que Uruguay profundice su inserción en los mercados internacionales, cabe hacerse la pregunta: ¿es posible seguir creciendo? Es casi un lugar común señalar que el país cuenta con un “enorme potencial” en términos de su producción aunque, sólo en casos específicos, para unos pocos rubros, existe información disponible. En otros, existen datos desactualizados que condicionan su uso.

La falta de información agregada y actualizada determinó la necesidad de efectuar un análisis global sobre el potencial productivo del país. En esta sección se presentan estimaciones de los volúmenes de producción que se podrían lograr en el Uruguay, en un horizonte de mediano plazo, mediante la utilización más generalizada de las

tecnologías disponibles, sin modificar el uso actual del suelo.

Se trata, por lo tanto, de una estimación conservadora y viable que no implica la modificación de la estructura productiva sino la generalización de las tecnologías actualmente utilizadas por los productores de punta. En consecuencia, no se intenta aquí estimar los potenciales productivos en términos estrictos, sino en cuantificar un primer y factible techo para un eventual proceso dinámico de innovación en el agro uruguayo.

3.1. MARCO DE ANALISIS GENERAL

Los problemas atravesados por la economía uruguaya en la segunda mitad del siglo XX (principalmente su insuficiente crecimiento y su dificultad para generar empleo), condujeron a reiteradas discusiones acerca de los posibles caminos para encarar una senda de desarrollo sostenible.

En estos análisis, muchas veces superficiales, se plantearon diferentes opciones: industrialización por sustitución de importaciones, promoción de exportaciones no tradicionales, país de servicios, plaza financiera, modelo agro-exportador, etc. Algunas de ellas se pusieron en práctica en diversos períodos.

El reciente proceso de deterioro iniciado en el año 1999 y que culminó con la profunda crisis de 2002, hizo que se replantearan estas discusiones en la búsqueda del necesario consenso, explícito o tácito, para hacer un nuevo intento de colocar al país en un sendero apropiado de crecimiento sostenido, que es la herramienta fundamental para mejorar estructuralmente el ingreso de la población y generar empleo para los ciudadanos,

forzados en los últimos años a reactivar la corriente migratoria en busca de mejores posibilidades en el exterior.

Lamentablemente, buena parte de esas discusiones no se fundamentaron en análisis prospectivos rigurosos y objetivos, sino en argumentos basados en preferencias o prejuicios o en una observación de tipo anecdótico y muchas veces de corto plazo.

Con la convicción de que el sector agropecuario cuenta aún con un enorme potencial inexplorado, en esta sección del documento se presentan los resultados de un ejercicio que pretende aportar elementos objetivos para alimentar una discusión seria acerca de su capacidad para constituirse en el elemento dinamizador, en el verdadero motor de un proceso sostenido de crecimiento económico de mediano y largo plazo.

Contar con estimaciones de la producción adicional que es posible generar en un plazo máximo de 15 años, así como de su valor y del impacto que genera en la economía en su conjunto, permitirá analizar con rigurosidad y formular y evaluar con criterio técnico las estrategias y políticas a ser aplicadas para alcanzar niveles sostenidos de crecimiento.

3.2. USO ACTUAL DEL SUELO

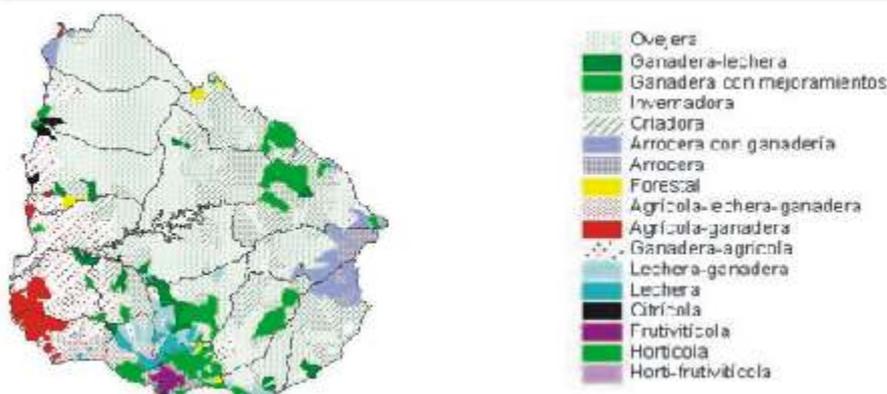
Las estimaciones de potenciales productivos del sector agropecuario se basan, entre otros factores, en una serie de supuestos acerca del uso del suelo y por lo tanto de la superficie ocupada por cada actividad productiva. Diferentes estructuras productivas tendrán, necesariamente, potenciales diferentes.

En el ejercicio que se reseña a continuación, se supone que el uso del suelo permanece fijo, con una ocupación del territorio por cada actividad productiva similar a la existente en el año base. La utilización de este fuerte supuesto se basa en la conveniencia de mantener un vector de precios constante y se justifica en los significativos ajustes operados en el uso del suelo desde el año 1980 a la fecha, cuya magnitud difícilmente se repita en el período considerado para dicho ejercicio.

La distribución espacial de la producción agropecuaria, que condiciona la forma e intensidad de la ocupación del territorio, ha sufrido algunos cambios en las últimas décadas, tal como se desprende de la información elaborada por DIEA-MGAP a partir de los Censos Generales Agropecuarios de 1990 y 2000 (CGA 1990, CGA 2000), véase Mapas 3 y 4.

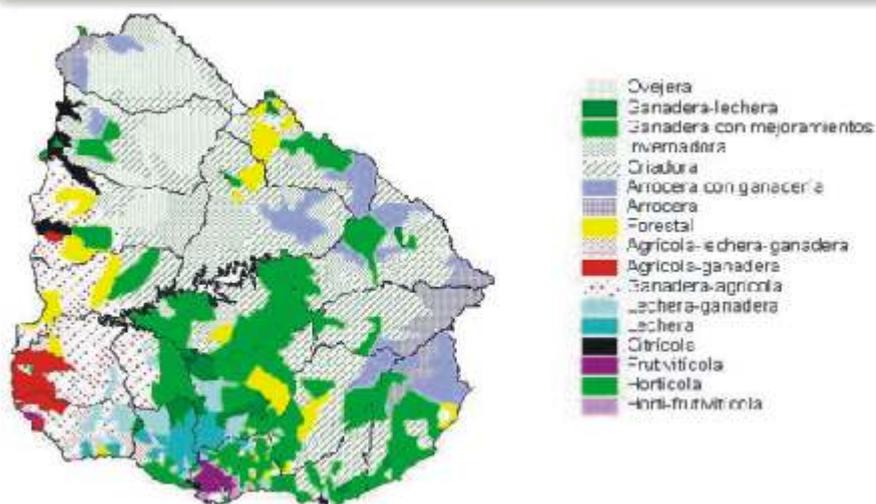
Mapa 3: Regiones agropecuarias en 1990

Fuente: MGAP-DIEA, Censo General Agropecuario 1990



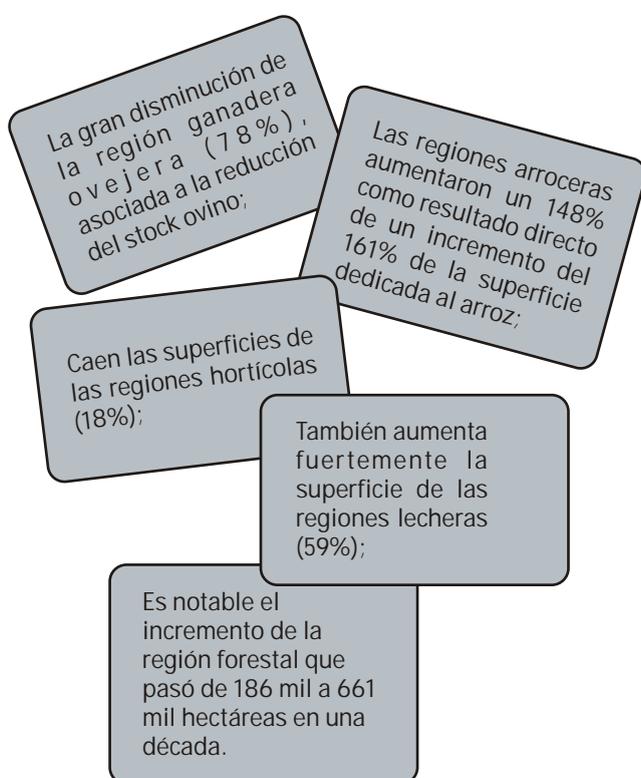
Mapa 4: Regiones agropecuarias en 2000

Fuente: MGAP-DIEA, Censo General Agropecuario 2000



De acuerdo al documento "Regiones de Especialización Productiva" publicado por DIEA-MGAP en agosto de 2004, en el transcurso de la última década (1990-2000) se han producido una serie de cambios entre los que merecen destacarse:

En un período más reciente (2000 a 2004) se asiste a la expansión de la superficie ocupada por cultivos de cereales y oleaginosas, particularmente cultivos de verano, entre los que se destacan la soja y el girasol. La magnitud del fenómeno, aunque importante, no alcanza todavía a alterar significativamente los patrones de distribución territorial de las principales actividades productivas.



3.3. ENFOQUE METODOLOGICO

Para facilitar su análisis, las fuentes de crecimiento económico pueden ser clasificadas en tres grandes categorías:

- ▣ la expansión de la base de recursos naturales (frontera agrícola, en este caso);
- ▣ la acumulación de capital (humano, físico, financiero);
- ▣ la adopción tecnológica y su optimización.

Al no contar el país con la posibilidad de expandir la frontera agrícola (superficie ocupada por la producción agropecuaria) y con limitaciones evidentes en materia de

acumulación de capital en el corto plazo, el ejercicio realizado se orienta a estimar cuantitativamente, la magnitud del crecimiento que es dable esperar de un proceso dinámico de adopción y optimización de las tecnologías ya empleadas con éxito, por los grupos de avanzada de la producción nacional.

Se trata de contar con estimaciones preliminares pero confiables acerca de los órdenes de magnitudes involucrados. No se procura estimar los potenciales finales (techos productivos) alcanzables con la utilización de las últimas tecnologías disponibles a nivel de los centros de investigación o estaciones experimentales, que son sensiblemente mayores pero cuya generalización es más difícil de lograr.

Tampoco se trató de estimar en este ejercicio los techos productivos que se podrían obtener mediante diferentes combinaciones de actividades productivas privilegiando los rubros más intensivos, sino que se impuso como restricción para las proyecciones el mantenimiento del uso del suelo registrado en el año 2003.

Se trabajó en cambio, como se indica a continuación, en evaluar el impacto

de la incorporación de grupos acotados de productores a los niveles tecnológicos superiores. Esta incorporación se realiza siguiendo un sendero de adopción predeterminado.

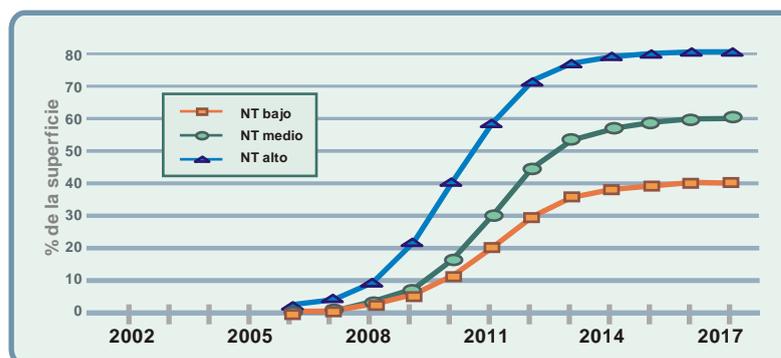
Asimismo, por razones de tiempo y costo, las estimaciones de potenciales productivos fueron efectuadas para un conjunto de subsectores que representan alrededor del 85% del valor bruto de la producción agropecuaria, por lo que el potencial del sector en su conjunto es todavía superior al que aquí se presenta.

3.4. METODOLOGIA UTILIZADA

Fueron seleccionados para el estudio por su importancia económica y social, los diez subsectores que se indican a continuación: producción bovina (carne), producción ovina (carne y lana), lechería, arroz, otros granos (trigo, cebada, girasol y soja), fruticultura (manzanas, peras y duraznos), apicultura, citricultura (naranjas y mandarinas), vitivinicultura y forestación (pinos y eucaliptus).

La metodología parte del supuesto que en los países en vías de desarrollo -y Uruguay no es la excepción- los productores no

Gráfico 6: Senderos de adopción de tecnología



siempre hacen uso de la tecnología disponible o hacen un uso sub-óptimo de ella, generando un perfil tecnológico como el que se presenta en el Gráfico 6.

Dado que no existe información relevante acerca del patrón tecnológico de los rubros objeto de este estudio, se prepararon cuestionarios específicos para cada subsector sobre la base del utilizado en un trabajo realizado por el INTA en la República Argentina. Los cuestionarios fueron enviados a referentes calificados seleccionados de cada uno de los subsectores, incluyendo productores, técnicos asesores, industriales, investigadores y funcionarios públicos.

El cuestionario incluyó preguntas acerca de: el perfil tecnológico de la actividad, las características de las funciones de producción por nivel tecnológico, las restricciones existentes para la movilidad de los niveles tecnológicos inferiores a los superiores, las experiencias conocidas de mecanismos que promovieron esa movilidad y, finalmente, de los caminos posibles para la agregación de valor en la cadena productiva en cuestión.

Se procesaron las respuestas recibidas y se recopiló la información estadística disponible, como marco de referencia. Luego se realizaron talleres por subsectores, invitando a participar a los principales referentes de cada subsector.

Para el caso de la fruticultura, vitivinicultura y apicultura, se contó con la importante colaboración del PREDEG en la elaboración de los cuestionarios y en la organización y realización de los talleres correspondientes.

En los talleres se alcanzaron consensos entre los participantes sobre las respuestas a las preguntas planteadas en los cuestionarios y, de esta manera, se reconstruyeron los perfiles tecnológicos para cada uno de los rubros. Asimismo, se generó una discusión general acerca de la situación y perspectivas de cada subsector.

El proceso de recolección de datos, permitió contar con información desagregada por nivel tecnológico (bajo, medio y alto) y por zona agroecológica (cuando correspondía), sobre:



También se obtuvo información calificada sobre la importancia relativa de los componentes principales de las funciones de producción en la explicación de los diferenciales de rendimientos observados.

De los resultados de esta etapa descriptiva se desprende que existen en el sector agropecuario significativas diferencias de rendimientos o "brechas" entre niveles tecnológicos, tanto en rubros agrícolas como especialmente en pecuarios. Estas "brechas" podrían eliminarse si se adoptara y/o se optimizara la tecnología disponible, es decir, aquella actualmente utilizada por los productores de punta.

Los datos recogidos alimentaron corridas del modelo matemático SIGMA V 2.0, desarrollado por el INTA de Argentina, el cual simula procesos de adopción de tecnología y calcula el valor bruto de la producción adicional generada. Se efectuaron corridas para un horizonte de 15 años (2005-2020), suponiendo que las áreas dedicadas a cada uno de los rubros se mantienen en los valores registrados en el año 2003 y para tres escenarios

alternativos (conservador, intermedio y optimista). Cada uno de ellos refleja combinaciones crecientemente favorables de los parámetros que tienen incidencia sobre el proceso de adopción.

Los parámetros que definen los "senderos de adopción" son el tiempo medio de adopción y el techo máximo de adopción. El primero se define como el número de años que tarda el 50% del área ocupada con el rubro de referencia en adoptar el paquete tecnológico en cuestión y que permite alcanzar la productividad de los productores de avanzada. El segundo es el porcentaje máximo del área dedicada al rubro que puede adoptar dicho paquete tecnológico.

Los tres escenarios simulados en este caso, para cada uno de los niveles tecnológicos que definen el perfil de cada subsector, están resumidos en la tabla que se presenta a continuación (véase Cuadro 13).

Cuadro 13: Parámetros del sendero de adopción por nivel tecnológico y escenario

Nivel Tecnológico Bajo (NTB)			
	Escenario	Tiempo medio de adopción (años)	Techo máximo de adopción (%)
	E1 - CONSERVADOR	7	40
	E2 - INTERMEDIO	6	50
	E3 - OPTIMISTA	5	60
Nivel Tecnológico Medio (NTM)			
	Escenario	Tiempo medio de adopción (años)	Techo máximo de adopción (%)
	E1 - CONSERVADOR	6	60
	E2 - INTERMEDIO	5	70
	E3 - OPTIMISTA	4	80
Nivel Tecnológico Alto (NTA)			
	Escenario	Tiempo medio de adopción (años)	Techo máximo de adopción (%)
	E1 - CONSERVADOR	5	80
	E2 - INTERMEDIO	4	90
	E3 - OPTIMISTA	3	100

Fuente: Elaboración propia.

3.5. RESULTADOS OBTENIDOS

3.5.1. Resultados cuantitativos

La corrida del modelo SIGMA V 2.0 arroja resultados tanto anuales como del período considerado (2005-2020) sobre la producción adicional a obtenerse y su valor y además, reporta el VAN del período para cada uno de los escenarios descritos más anteriormente.

Las características del modelo de simulación, así como el período utilizado para el análisis (15 años) y la reducida dimensión de las brechas tecnológicas existentes, no permitieron obtener resultados consistentes para el subsector forestal que es, indudablemente, una de las actividades que tendrá mayor incidencia en el crecimiento esperado para los próximos años. Por ese motivo, este subsector no se incluyó en el análisis de los resultados de la simulación.

Sin embargo, reconociendo la importancia que tendrá el sector forestal en el período considerado al madurar las inversiones realizadas durante los 90's, en el análisis de

impacto que se presentará más adelante, se utilizarán las proyecciones de producción y exportaciones proporcionadas por la Sociedad de Productores Forestales.

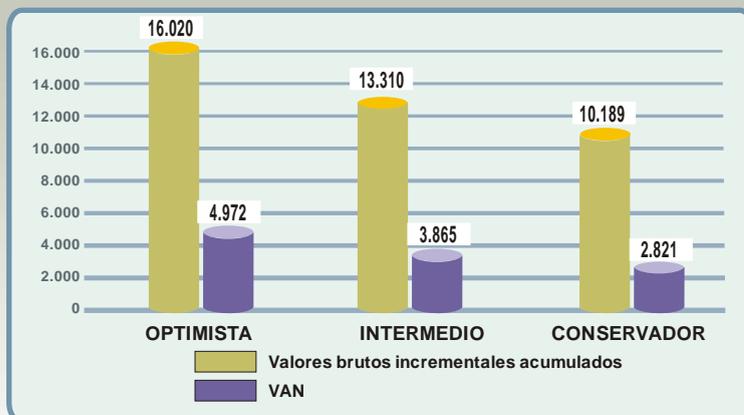
Como ya se mencionara anteriormente, el modelo utilizado tampoco pudo aplicarse para el análisis de la evolución de la producción de uva para vinos finos, por lo que esta actividad tampoco está incluida en los resultados presentados en esta sección.

Los valores brutos de la producción adicional a obtenerse por el cierre de las brechas tecnológicas, bajo los supuestos explicitados, van de 10.189 millones de dólares para el escenario conservador a un máximo de 16.020 millones para el escenario optimista, con un valor de 13.310 millones para el escenario intermedio. Los valores actualizados netos, por su parte, descontados a la tasa del 12%, van desde los 2.821 millones de dólares para el escenario conservador hasta los 4.972 millones del escenario optimista, con un valor de 3.865 millones para el escenario intermedio (véase Cuadro 14 y Gráfico 7).

Cuadro 14: Valor Bruto de la producción adicional anual de los subsectores analizados

AÑOS	ESCENARIOS OPTIMISTA	ESCENARIOS INTERMEDIO	ESCENARIOS CONSERVADOR
2005	80	48	41
2006	95	58	44
2007	189	88	54
2008	299	151	78
2009	488	280	129
2010	713	413	218
2011	943	599	345
2012	1.161	815	512
2013	1.340	1.043	715
2014	1.457	1.234	921
2015	1.518	1.358	1.077
2016	1.542	1.418	1.165
2017	1.553	1.445	1.208
2018	1.559	1.457	1.222
2019	1.582	1.482	1.229
2020	1.564	1.465	1.232
TOTAL	18.020	13.310	10.189
VAN	4.972	3.865	2.821

Gráfico 7: Valores brutos incrementales acumulados y sus respectivos valores actuales netos en millones de dólares

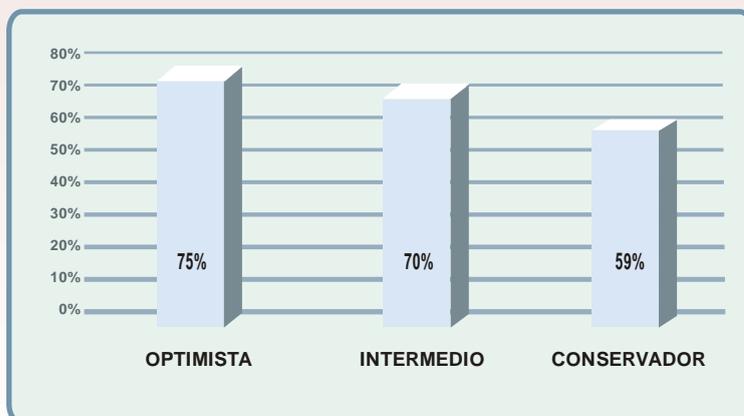


Cabe destacar que los beneficios nominales acumulados para el escenario intermedio, que ascienden a 13.310 millones de dólares, superarían el valor actual de la deuda externa uruguaya.

El valor bruto de la producción adicional en el último año de las series asciende a 1.232, 1.465 y

1.564 millones de dólares para dichos escenarios, valores que corresponden a crecimientos del 59%, 70% y 75% respectivamente, del valor bruto total de la producción agropecuaria uruguaya en el año 2003. Se trata de crecimientos con relación a una situación "sin proyecto" (véase Gráfico 8).

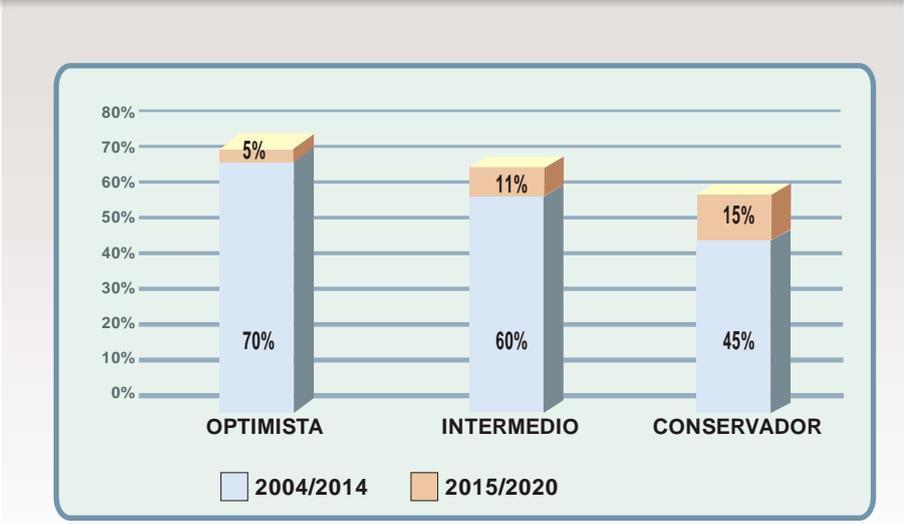
Gráfico 8: Incremento del valor bruto de producción 2004/2020



Es interesante destacar que, si bien el ejercicio contempla un período que llega hasta el año 2020, los resultados de las corridas del modelo indican que parte sustancial de los crecimientos estimados se obtienen ya en el año 2014, dentro de los primeros 10 años, es decir, en plazos sensiblemente menores. En el caso

del escenario optimista, en el año 2014 se han obtenido más del 90% de los beneficios acumulados. Aunque la tendencia se mantiene, las magnitudes son menos importantes para los escenarios intermedio y conservador en que se concentra el 82% y el 66% del VBP en el período 2004-2014 (véase Gráfico 9).

Gráfico 9: Crecimiento de la producción (VBP) 2004/2014 y 2015 /2020



Las tasas de crecimiento del VBP muestran una fase de aceleración durante el período 2004-2014, estabilizándose luego entre el 2014 y el 2020, con ritmos diferenciados según el escenario del que se trate. En consecuencia, las tasas de crecimiento, al considerar el subperíodo 2004-2014, son mayores en

comparación con las del período completo 2004-2020. Para el escenario optimista, los valores son de 5.5 y 3.6% para los períodos considerados, mientras que para los escenarios intermedio y conservador corresponden a 4.8 y 3.4% y 3.8 y 3.0%, respectivamente (véase Cuadro 15).

Cuadro 15: Tasas anuales de crecimiento de la producción (VBP)

Escenarios	2004/2014	2004/2020
OPTIMISTA	5,5%	3,6%
INTERMEDIO	4,8%	3,4%
CONSERVADOR	3,8%	3,0%

Aunque el objetivo del trabajo es manejar estimaciones agregadas del potencial inmediato de crecimiento de la producción agropecuaria, la metodología empleada permite contar, además, con algunos resultados preliminares interesantes que reflejan la diversidad de situaciones que presentan los diferentes subsectores.

El 84% del ingreso adicional sectorial en el escenario intermedio es explicado por el cierre de brechas en apenas cuatro subsectores, que, por orden de importancia son: producción bovina (explica el 57% del total), producción ovina (10%), cereales y oleaginosas, exceptuando arroz (9%) y lechería (8%) (véase Gráfico 7).

Por otra parte, los incrementos en los volúmenes de la producción física para el año 2020, con respecto a la situación actual, varían entre los diferentes subsectores, dependiendo de las brechas tecnológicas a cerrar en cada uno de ellos. Aquellos subsectores como la producción bovina, que se encuentran operando en niveles tecnológicos medios y bajos, es decir con mayores brechas tecnológicas a cerrar, muestran incrementos superiores. Inversamente, otros subsectores en los que las brechas de productividad son menos significativas como es el caso del arroz, la soja y la lechería, reflejan incrementos inferiores en los volúmenes de producción (véase Gráfico 10).

Gráfico 10: Composición del valor bruto incremental acumulado del escenario intermedio en millones de dólares

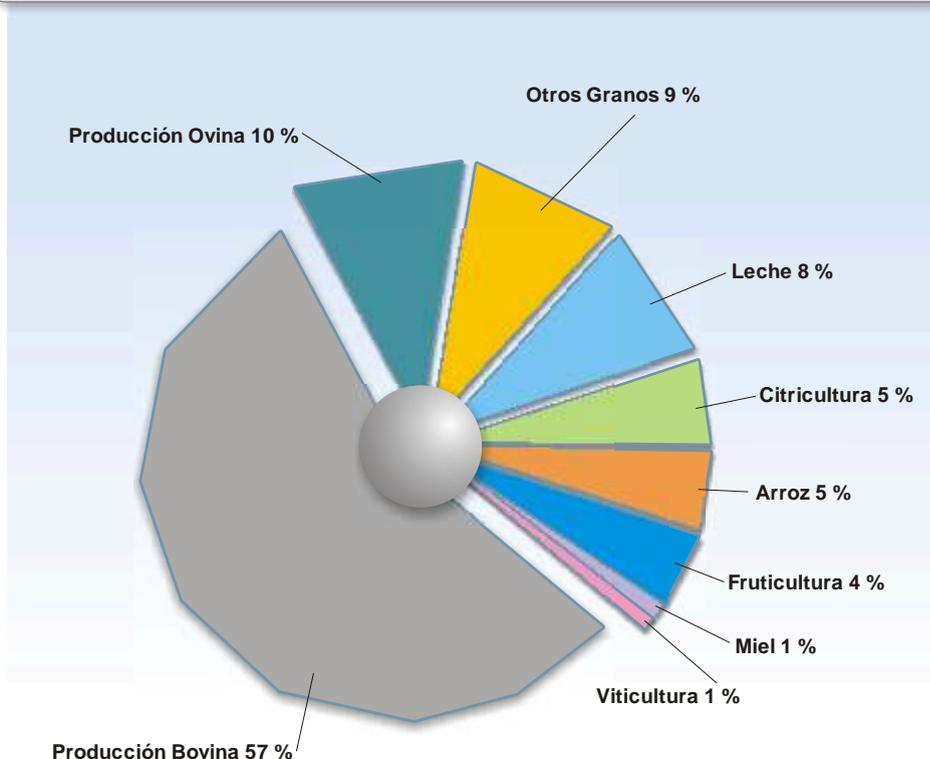
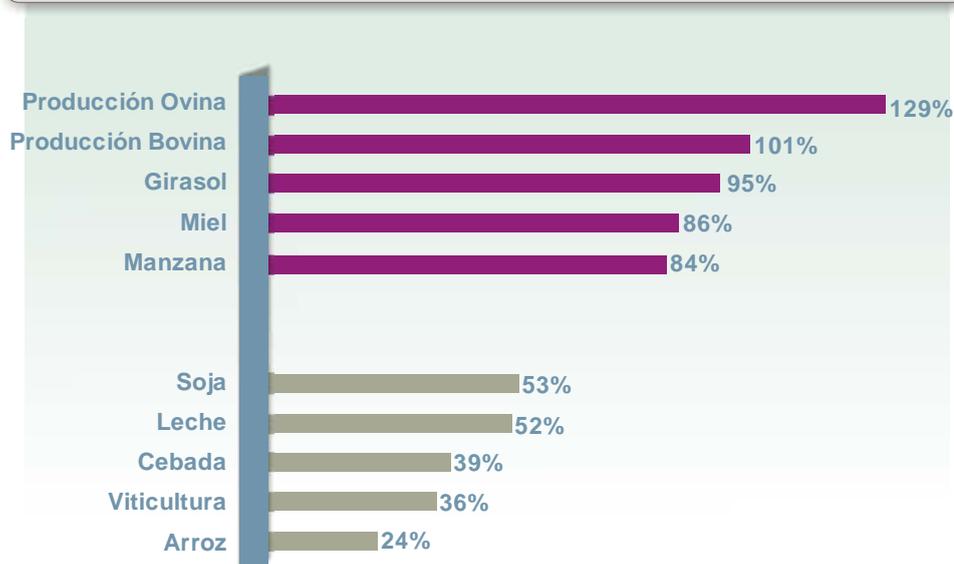


Gráfico 11: Aumento de la producción de algunos productos seleccionados al 2020 en el escenario intermedio



En definitiva, los resultados del modelo indican que es posible duplicar los volúmenes de producción de carne vacuna y obtener

incrementos del orden del 172%, 52%, 24%, en las producciones de carne ovina, leche y arroz, respectivamente (véase Cuadro 16).

Cuadro 16: Aumento de la producción por subsectores en el escenario intermedio

Productos	2004	2014	Incremento	2020	Incremento
Carne Ovina	84.200	198.350	136%	228.862	172%
Carne Bovina	946.000	1.692.373	79%	1.905.522	101%
Girasol	162.700	314.603	93%	317.739	95%
Miel	13.170	24.258	84%	24.465	86%
Manzana	89.700	163.987	83%	165.176	84%
Durazno	21.900	38.028	74%	38.296	75%
Naranja	131.600	228.565	74%	229.574	74%
Trigo	265.070	443.659	67%	446.768	69%
Mandarina	74.700	118.793	59%	119.307	60%
Soja	545.080	829.246	52%	833.510	53%
Leche	1.503.200	2.287.299	52%	2.286.530	52%
Cebada	264.600	368.189	39%	368.888	39%
Viticultura	106.038	144.873	37%	144.024	36%
Lana	37.800	47.741	26%	50.463	34%
Arroz	1.166.160	1.448.089	24%	1.451.003	24%
Pera	32.850	37.057	13%	36.951	12%

La magnitud de estos valores y las implicancias de su impacto potencial, tanto a nivel sectorial como a nivel macro, justifican ampliamente la necesidad de profundizar en estudios multidisciplinarios sistemáticos por subsector, involucrando a la totalidad de los integrantes de las cadenas productivas, con el objetivo de contar con elementos más precisos para la toma de decisiones y el diseño e implementación de políticas que, de una u otra forma, siempre están vinculadas con la asignación diferencial de recursos escasos, tanto públicos como privados.

3.5.2. Resultados cualitativos

La investigación reseñada en esta sección, incluyó un relevamiento preliminar de los factores más importantes que explican las diferencias en productividad (brechas tecnológicas), así como de las principales restricciones que dificultan, en la actualidad, la aceleración y generalización de la adopción de tecnologías y prácticas de gestión avanzadas. Aunque naturalmente se observaron diferencias entre los distintos subsectores, se verificaron también, como se esperaba, importantes áreas comunes de incidencia general.

Entre los factores que explican las brechas tecnológicas, los aspectos mencionados más frecuentemente en las encuestas y talleres realizados con referentes calificados (en orden decreciente) fueron:

Asimismo, las restricciones mencionadas más frecuentemente como dificultades para que grupos mayoritarios de productores se incorporen a los niveles tecnológicos superiores (en orden decreciente) fueron:



Es interesante señalar que estas restricciones tienen una incidencia diferencial sobre los productores situados en los tres niveles tecnológicos utilizados: bajo, medio y alto, como se observa en el cuadro siguiente (véase Cuadro 17). Estas comprobaciones, así como las diferencias en las magnitudes de las brechas tecnológicas entre los distintos subsectores, resultan contribuciones muy importantes a tener en cuenta a la hora de diseñar las políticas sectoriales, adecuadas a las necesidades específicas de los grupos objetivo.



Cuadro 17: Ranking de obstáculos para pasar al nivel tecnológico superior

ORDEN DECRECIENTE	NT BAJO	NT MEDIO	NT ALTO
1	ACTITUD EMPRESARIAL	ARTICULACIÓN CADENA	ARTICULACIÓN CADENA
2	ACCESO A ALTERNATIVAS TECNOLÓGICAS	ACTITUD EMPRESARIAL	MANO DE OBRA REQUERIDA
3	ARTICULACIÓN CADENA	ORGANIZACIÓN PRODUCCIÓN	ACTITUD EMPRESARIAL

La adopción de tecnologías de producción “estado del arte” y la optimización de la gestión aparece como una fuente muy significativa de crecimiento económico para Uruguay en los próximos quince años. Pero el alivio de las restricciones que han limitado este crecimiento requerirá de un esfuerzo muy importante que debe, necesariamente, involucrar responsabilidades tanto del sector público como del sector privado.

Los resultados presentados confirman la existencia de un gran potencial de crecimiento en el sector agroalimentario uruguayo, así como su capacidad de convertirse, por sus efectos multiplicadores, en una poderosa locomotora de la economía nacional en el corto y mediano plazo. El éxito dependerá de la capacidad de la sociedad en levantar o aliviar

las restricciones que obstaculizan su desempeño.

3.6. IMPACTOS SOBRE ALGUNAS VARIABLES RELEVANTES

La investigación reseñada precedentemente permite concluir que es posible y factible que el agronegocio uruguayo se consolide como el pilar fundamental de un modelo de desarrollo capaz de dar respuesta a los problemas que aquejaron a esta sociedad durante la segunda mitad del siglo XX.

La factibilidad de que esta importante rama de la actividad económica crezca en forma sostenida y sostenible a tasas acumulativas anuales de 5.5, 4.8 y 3.8% en los próximos diez años, en los escenarios optimista, intermedio

y conservador definidos para el estudio realizado, resulta muy alentadora en sí misma.

El hecho de que este crecimiento puede generar, en el período 2005-2020, valores brutos de producción incrementales que superan, en los escenarios intermedio y optimista el valor actual de la deuda del sector público que hoy abruma al país, da una idea del orden de magnitudes involucrado y de su posible impacto en la economía en su conjunto.

En definitiva, lo realmente importante es la contribución que un proceso de este tipo podría realizar al desarrollo nacional en un marco de políticas coherentes y en beneficio del mejoramiento de la sociedad en su conjunto.

3.6.1. Impacto en el PBI

Estimar con rigor el impacto del crecimiento del sector en el PBI de la economía en su conjunto, a lo largo de un período como el considerado (2005-2020), requiere de la realización de proyecciones para el resto de la economía que escapan a los límites de este trabajo.

La naturaleza básicamente sectorial de este ejercicio y las limitaciones de la información disponible, resultan una traba difícil de superar a la hora de estimar los posibles impactos de un aumento sostenido de la producción agropecuaria y, en consecuencia, del agronegocio en la economía en su conjunto.

Un ejemplo de las limitaciones de la información disponible es la matriz de insumo-producto, la cual si bien fue actualizada al año 1993, sobre valores de base del año 1988, resulta una herramienta de poca utilidad para efectuar proyecciones a

períodos de 10 o 15 años porque este tipo de modelo mantiene las relaciones y coeficientes fijos, restringiendo su uso para proyecciones de corto plazo.

Además, para contar con algunas aproximaciones acerca de las dimensiones del impacto del crecimiento del sector en el PBI de toda la economía, se deben tener en cuenta los encadenamientos y la capacidad multiplicadora del sector agropecuario en la economía uruguaya.

Se debe recordar que en Uruguay la producción agropecuaria es el núcleo central y la base de la competitividad del agronegocio, definido a partir de los encadenamientos “hacia atrás” y “hacia delante” de la producción primaria. Una aproximación a la importancia del agronegocio en la sociedad uruguaya, puede derivarse de estimaciones recientes de especialistas que señalan que la participación del agronegocio en el PIB nacional es del orden del 35%. Esta estimación se encuentra en línea con los valores estimados en estudios realizados recientemente en Argentina y Brasil, que sitúan esa participación en valores de 33 y 34%, respectivamente. Por su parte, en Chile, país en el que la minería tiene una importancia significativa, se estima que el sector agroalimentario y forestal explica el 19.5% del PBI chileno, genera el 25% del valor de las exportaciones y ocupa al 12% del PEA.²¹

Cálculos realizados a partir de los resultados presentados en secciones anteriores, permiten estimar que se obtendrían para el período 2004-2014 tasas significativas de crecimiento del PBI agropecuario, situadas entre el 5.1 y

21 Fuente: C. Furche. Ciclo de Conferencias: “Una Política de Estado: el agro en los tiempos que vienen”, Montevideo, octubre 2004.

el 3.4% (según los escenarios). Esta dinámica de crecimiento llevaría el valor del PBI agropecuario a cifras de entre 2.953 y 2.525 millones de dólares en el año 2014, desde los 1.800 estimados para el 2004 (véase Gráficos 12 y 13).

Si como simple ejercicio se aplican linealmente estas tasas de crecimiento del PBI agropecuario al conjunto del agronegocio y se pondera la participación de éste en el PBI nacional, se tendría que un proceso como el simulado permitiría incrementar entre un 1.79 y un 1.19%

la tasa de crecimiento anual de la economía en su conjunto.

Es interesante tomar en cuenta, al interpretar estas cifras, que el valor estimado como "línea de base", correspondiente al año 2004, ya incluye un crecimiento acumulado entre los años 2000 y 2004 del 33.7%. Por lo tanto, el crecimiento estimado en este ejercicio resulta más significativo al calcularse sobre esta base y no a partir de los valores disminuidos por la crisis ocurrida previamente.

Gráfico 12: Incremento del PBI agropecuario 2004/2020

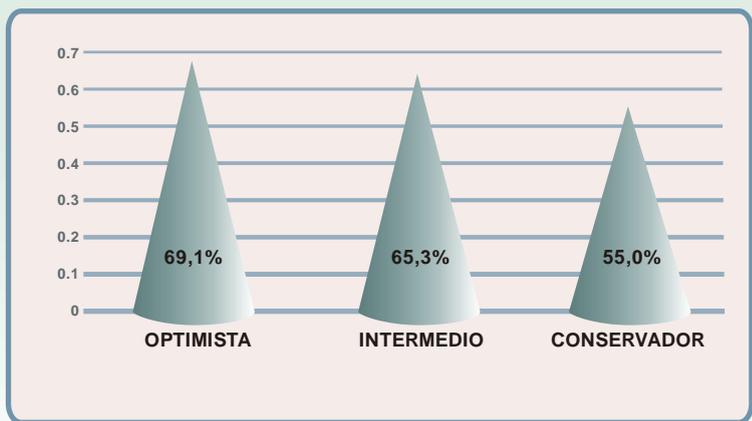
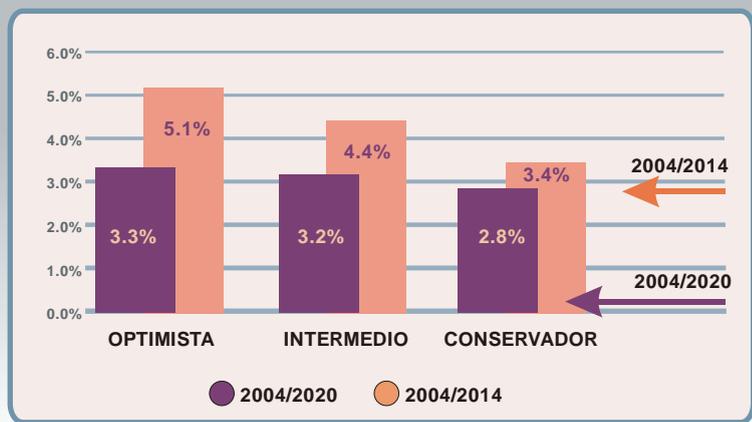


Gráfico 13: Tasas de crecimiento del PBI agropecuario



Por otra parte, aunque la matriz de insumo-producto, por sus propias características, no es una herramienta adecuada para efectuar proyecciones a 10 o 15 años, estudios recientes realizados por la OPYPA/MGAP establecen que “los datos de la matriz insumo producto de 1988, actualizados a precios de 1993 en base al trabajo del Convenio UTE-UdelaR, indican que un aumento del 10% de la demanda de todo el sector agropecuario (entendiendo por demanda la suma de consumo doméstico, exportaciones e inversiones) generaría un aumento (en las condiciones de aquel año) de 0.27% en las importaciones totales de la economía, de 0.27% en las retribuciones totales de toda la economía y de 0.3% en el PBI de toda la economía”. Estas relaciones indican que un crecimiento del orden del 5.5% en el sector agropecuario tendría un impacto de 0.165% de la economía en su conjunto. La diversidad de enfoques y resultados confirma la necesidad de contar con instrumentos actualizados y con estudios especializados en estos temas.

3.6.2. Impacto en las exportaciones

De un modo general, puede asumirse que los aumentos estimados en la producción agropecuaria se destinarán al mercado externo. Sin embargo, para contar con estimaciones más precisas, se realizaron proyecciones de los niveles de consumo interno asumiendo que la tasa de crecimiento de la población es de 0.5% a.a. y el ingreso per cápita de 2.5% a.a. A estos efectos, se utilizaron las correspondientes elasticidades-ingreso de cada uno de los productos considerados.

Asimismo, se consideró que los precios de exportación reflejan los valores actuales, supuesto consistente con el de mantenimiento de los precios al productor utilizado para estimar los VBP's y los PBI's. y con el referido al uso del suelo.

Las estimaciones resultantes del modelo indican que en el año 2020 las exportaciones de origen agropecuario podrían incrementarse entre 1.703 y 1.263 millones de dólares, lo que representa entre un 92 y un 68% -según los escenarios- de aumento con respecto a la situación actual (véase Cuadro 18 y Gráfico 14).

Cuadro 18: Crecimiento de las exportaciones en el escenario intermedio en millones de dólares

Productos	2004*	2014	Incremento 2014	2020	Incremento 2020
Carne Ovina	22	144	555%	175	695%
Hoja Caduca	10	84	740%	62	520%
Trigo	4	18	358%	16	308%
Girasol	70	151	116%	152	118%
Carne Bovina	552	1.030	87%	1.156	109%
Citrinos	57	124	118%	119	104%
Cueros	250	447	79%	504	102%
Miel	20	40	100%	40	100%
TOTAL	1.897	3.717	96%	3.283	73%
Leche	145	288	75%	299	57%
Soja	91	138	52%	139	53%
Lana	141	192	36%	206	46%
Cebada	74	107	45%	104	41%
Arroz	230	355	27%	355	27%
Forestales **	108	600	456%	s/d	s/d
Otros	54	s/d	s/d	s/d	s/d

Exportaciones Agropecuarias 1.897

Exportaciones Mariscolas 2.887

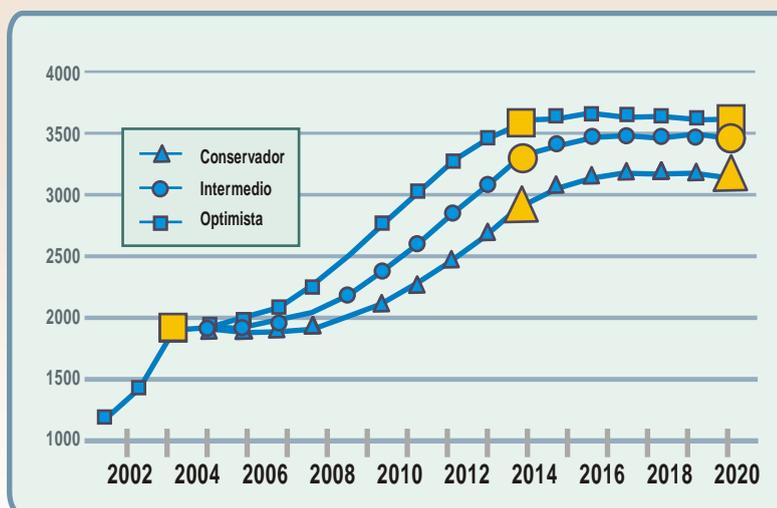
* Estimados OPIPA.

** Estimación de la Sociedad de Productores Forestales.

En algunos rubros el crecimiento proyectado de las exportaciones es mayor al 2014 que al 2020. Este resultado, aparentemente contradictorio, se explica por la metodología empleada para el cálculo, que resulta en un aumento del consumo interno entre el 2014 y el 2020 superior al aumento proyectado en la producción, como consecuencia de los incrementos de la población y del ingreso.

Teniendo en cuenta que las exportaciones de origen agropecuario representan por lo menos dos tercios de las exportaciones totales, el fuerte crecimiento estimado para las primeras tendrá un fuerte impacto en las cuentas externas, generando un significativo ingreso adicional genuino de divisas para hacer frente a los compromisos de importaciones crecientes y de atención del servicio de deuda.

Gráfico 14: Evolución de las exportaciones agropecuarias 2002/2020 en millones de dólares



Las tasas acumulativas de crecimiento de las exportaciones se sitúan entre el 6.7 y el 4.4% anual, a pesar del fuerte incremento estimado del consumo interno (véase Cuadro 19).

Si a estos resultados se agregan las exportaciones de productos

forestales, estimadas por la Sociedad de Productores Forestales en unos 600 millones de dólares a partir del año 2015, las exportaciones agropecuarias se incrementarían entre 2.303 y 1.863 millones de dólares, duplicando largamente los valores actuales.

Cuadro 19: Tasas acumulativas de crecimiento de las exportaciones agropecuarias

ESCENARIOS	2004/2014	2004/2020
OPTIMISTA	6,7%	4,2%
INTERMEDIO	5,8%	3,9%
CONSERVADOR	4,4%	3,3%

3.6.3. Impacto en el empleo

La información disponible a nivel nacional sobre el empleo no es apropiada para estimar directamente la utilización de mano de obra en el agronegocio. Tampoco se dispone de instrumentos de aceptación general para estimar el eventual impacto provocado por el crecimiento del sector agropecuario y del agronegocio tanto en el empleo como en la economía en su conjunto.

Aceptando la hipótesis de que un proceso como el simulado, que se apoya en la adopción y optimización de tecnologías disponibles (en general del tipo de las conocidas como "blandas"), implicará en algunas actividades el aumento en la utilización de mano de obra por hectárea (ganadería y lechería, por ejemplo), debe reconocerse que no se dispone de estudios que permitan hacer un balance de lo que ocurriría en el sector como un todo.

Por otra parte, estudios realizados en el país y en otros países de la región, indican que el empleo generado en el agronegocio es un porcentaje significativo de la población económicamente activa (PEA). Por lo tanto, puede plantearse como una hipótesis muy razonable que un proceso de crecimiento sostenido de la producción primaria, acompañado de la necesaria dinamización del agronegocio como tal y de los servicios conexos (financieros, logística, etc.), generará una importante demanda de mano de obra a través de la creación de empleo productivo y de buena calidad.

La Asociación Rural del Uruguay realizó un estudio en el que concluye que en Uruguay el sector agroindustrial emplea 355.074 personas, incluyendo 254.336 en el sector primario, 55.738 en el sector de procesamiento y 45.000 en actividades relacionadas con la producción de insumos, la comercialización, el transporte, los servicios financieros, la investigación y desarrollo y los puertos y aduanas. Ello representa el 28.4% de la PEA y el 33.3% de los puestos de trabajo de la economía, lo que estaría en línea con la participación del agronegocio en el PBI y en la masa salarial, ya reseñados en la sección correspondiente. En este caso, un 10% de aumento en los puestos de trabajo en el sector, resultaría en una reducción de tres puntos porcentuales en el desempleo.

Información presentada recientemente y referida a la República Argentina²² indica que el empleo en el complejo agroindustrial argentino creció un 41.8% entre los años 1994 y 2002, representando en este último año un 27.7% del empleo privado. Muy interesante es el hecho que en el período indicado se señala un crecimiento del empleo agropecuario, normalmente considerado poco dinámico, del orden del 99.5%.

Por su parte, en una investigación de mayor alcance presentada por la Fundación "Producir Conservando" también proveniente de Argentina²³ concluye que "En el año 2003 el empleo total generado por las cadenas agroindustriales fue de 35.6% del total de ocupados". La misma investigación indica que hay una relación de casi 5 a 1 (4.83 a 1)

22 G. Grobocopatel. Ciclo de Conferencias: "Políticas de Estado: El agro en los tiempos que vienen", Montevideo, septiembre 2004.

23 J. Llach, M Harriague, E. O'Connor, "La Generación de Empleo en las Cadenas Agroindustriales", Estudio Economía & Sociedad, Buenos Aires, junio de 2004.

entre empleo agropecuario y generación total de empleo agroindustrial, resaltando el impacto multiplicador del agronegocio en la economía en su conjunto.

A pesar de que la coyuntura de Argentina puede complicar la correcta interpretación de estos resultados, también es cierto que los resultados presentados por esta investigación especializada señalan la indudable importancia y el efecto multiplicador del agronegocio en una economía en la cual, como en Uruguay, este sector tiene un peso significativo.

Así como se señaló anteriormente la necesidad de profundizar en el estudio de los procesos subsectoriales de innovación, es conveniente destacar ahora el valor de llevar a cabo en el país las investigaciones y análisis correspondientes para responder con rigor y precisión sobre este tema.

Sin perjuicio de ello, puede afirmarse sin temor a equivocarse que es claro que en un país como el Uruguay de inicios del siglo XXI un sector de agronegocios dinámico y competitivo, que participe activamente en el comercio internacional con productos diferenciados y de alto valor, contribuirá significativamente a la creación de puestos de trabajo productivos y bien remunerados -en diversas ramas de actividad- aportando así significativamente a la solución del desempleo que lo afecta desde hace ya varias décadas.

SECCION 4 :

HACIA UNA ESTRATEGIA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS POTENCIALES PRODUCTIVOS DEL AGRONEGOCIO URUGUAYO

En la sección anterior se describió el proceso de consulta y participación realizado para lograr estimaciones cuantitativas del potencial de desarrollo del sector agropecuario, concluyendo que existe un margen significativo de crecimiento que podría materializarse en el corto y mediano plazo, a través de un proceso sostenido de adopción y optimización del uso de la tecnología disponible.

En dicha consulta se identificaron, asimismo, las principales restricciones que se plantearon en cada subsector para que el proceso de transformación planteado tenga el dinamismo y profundidad requerido para generar una corriente sostenida de crecimiento y desarrollo.

Del análisis de esas restricciones queda claro que, para promover esa corriente, se requiere de un conjunto de acciones articuladas entre sí de manera coherente, conformando una estrategia específica dirigida a establecer las bases para que el sector pueda operar de manera continuada y sostenible a una escala y ritmo significativamente diferentes a los actuales. Los cambios requeridos no son menores y, en todo caso, debe quedar claro que el salto cuanti y cualitativo que el país puede y debe dar a partir de su sector agropecuario, no ocurrirá por generación espontánea.

En esta sección, se presentan los ejes principales de esa estrategia, que pueden resumirse en: (i) políticas macroeconómicas compatibles con el desarrollo productivo; (ii) acciones orientadas a promover un aumento continuo de la productividad, la diferenciación y la agregación de valor; (iii) una política agroexportadora con una visión de largo plazo y con instrumentos coherentes con la magnitud del esfuerzo a desarrollar; (iv) disponibilidad de mecanismos para el financiamiento de las transformaciones requeridas y (v) inversiones en la infraestructura necesaria para el aumento de la competitividad y el manejo de volúmenes crecientes de producción, encarada desde una visión de desarrollo territorial.

La estabilidad macroeconómica es vista como un pre-requisito o condición necesaria para que las acciones en los demás ejes y la estrategia en su conjunto, alcancen los objetivos propuestos (véase Cuadro 20).

Los lineamientos propuestos y desarrollados al interior de cada uno de los ejes, surgen de la consulta

Cuadro 20: Principales ejes de la estrategia



específica realizada a un conjunto selecto de especialistas de alto nivel, en el transcurso de un seminario-taller realizado como última etapa participativa en la preparación de este documento.

4.1. LAS POLITICAS MACROECONOMICAS COMO MARCO GLOBAL PARA EL DESARROLLO DEL POTENCIAL PRODUCTIVO DEL SECTOR

4.1.1. Vision compartida

Las políticas macroeconómicas deben, en primer lugar, constituir un instrumento de estabilidad a largo plazo que proporcione un horizonte previsible a fin de bajar el riesgo de las decisiones empresariales. En segundo término, deben propender a crear condiciones de competitividad que hagan posible el pleno empleo de los recursos nacionales y optimicen su productividad. Así lo han hecho históricamente los países exitosos.

El objetivo de disponer de un marco apropiado de políticas macroeconómicas se resume en incentivar la inversión y el crecimiento, el desarrollo de iniciativas privadas, el fortalecimiento de los recursos humanos, el buen funcionamiento

de los mercados, la organización de cadenas y redes de negocios, la adopción de las combinaciones técnicas más eficientes, el pleno empleo y la optimización de la productividad de los recursos nacionales no transables.

Las políticas macroeconómicas que incentivan la inversión y el desarrollo representan una condición necesaria para desarrollar el potencial del país, aunque de por sí un marco apropiado no garantiza el pleno aprovechamiento de las oportunidades por parte de todos los agentes. La experiencia muestra que los mercados fallan y que a menudo el desarrollo deteriora la cohesión social y puede representar un riesgo para el equilibrio ambiental y el mantenimiento de valores culturales cuya preservación debería hacerse compatible con el desarrollo. Los problemas derivados de las fallas de los mercados, deberían ser el objeto de las políticas sociales, microeconómicas y sectoriales.

Un clima de políticas macroeconómicas que acentúe la competitividad favorece a los sectores productores de bienes y servicios transables, lo cual, sin duda, está de acuerdo con las condiciones necesarias para el desarrollo en un país pequeño con un

mercado interno con escaso potencial de crecimiento. Sin embargo, en el pasado las políticas macroeconómicas estuvieron sistemáticamente asociadas a mecanismos de captación de rentas desde los sectores más competitivos, para realizar transferencias hacia sectores menos competitivos y menos eficientes. Las principales explicaciones de este sesgo permanente de la política económica se relacionan con el rol que ha asumido el Estado en su versión doméstica del Estado de Bienestar. Entre sus principales rasgos se subrayan: la disposición a resolver los problemas de empleo e ingresos de la población en forma directa y no sostenible y la satisfacción de reclamos originados en las corporaciones más poderosas. Ello ha llevado al mantenimiento de déficit fiscales crónicos, ajustes permanentes del gasto, multiplicación de los tributos, aumento de sus tasas, sin que ello signifique mayor recaudación y un endeudamiento que ya supera al PIB de un año.

En la medida que se han creado incentivos para desarrollar actividades económicas menos eficientes que, en definitiva, proporcionan una productividad menor por el empleo de factores nacionales no transables, especialmente la fuerza de trabajo y la tierra, cae la productividad media de la economía, la remuneración a los factores y el ingreso general. Desde los años 50 -cuando se exacerbaron las políticas de reparto de las rentas agropecuarias- la sociedad uruguaya se ha empobrecido en forma significativa respecto de los demás países del mundo. Esto resalta la necesidad de revertir comportamientos y desarrollar y mantener políticas de competitividad en forma sostenible.



4.1.2. Lineamientos

Los componentes básicos en la discusión de un marco macroeconómico que permita aprovechar las potencialidades del sector serían:

1) El corto vs. el largo plazo. El conjunto de las políticas forman un sistema dentro del cual es difícil separar el impacto de cada una, las cuales, a su vez, están influenciadas en sus consecuencias por los frecuentes shocks externos que sufre la economía. Esto es un hecho incontrovertible con el cual hay que convivir, pero sus efectos pueden ser amortiguados si en el manejo de las mismas se priorizan las necesidades de mediano y largo plazo, en lugar de las urgencias del corto plazo. Independientemente de los instrumentos empleados, avanzar en esta dirección requiere mejorar la administración de los órganos del Estado a todos los niveles.

2) El tipo de cambio real como el factor más crítico de la competitividad. La recurrencia y la magnitud de los ciclos de variación del poder de compra de la moneda extranjera afectan la inversión productiva. Se verifica que durante largos periodos las políticas macroeconómicas están orientadas, casi exclusivamente, a estabilizar la inflación en moneda nacional y dejan de lado el control de la inflación en moneda extranjera, que es un factor igualmente adverso para la competitividad.

Las variaciones del tipo de cambio real están asociadas a shocks externos, pero también reflejan las políticas macroeconómicas que se adoptan en cada momento. La desvalorización de la moneda extranjera se produce por un desequilibrio entre la oferta y demanda de moneda extranjera en el

mercado. Los shocks externos positivos que provienen de los precios internacionales, de las políticas económicas de los países vecinos, del aumento del turismo o del movimiento de capitales, aumentan la oferta y deprimen el precio de la moneda extranjera.

El endeudamiento externo del gobierno para atender el financiamiento presupuestario, tiene el mismo efecto. Las operaciones de mercado abierto que sustraen moneda nacional del mercado aumentando la tasa de interés, provocan, asimismo, la pérdida relativa de valor de las divisas. Equilibrar estos aspectos debe ser un objetivo definido y explícito de las políticas macroeconómicas.

3) El financiamiento genuino del déficit público. En general, los gobiernos tuvieron déficit crónicos en sus presupuestos, que saldaron con endeudamiento, aumentando la oferta de moneda extranjera y deprimiendo la cotización de las divisas. Este recurso coincidió en forma pro-cíclica, en varias oportunidades, con una buena coyuntura regional y mundial que multiplicó el efecto negativo del atraso cambiario sobre la competitividad. La Cámara de Industrias ha estimado que durante el período de atraso cambiario de los 90's se perdieron 100.000 puestos de trabajo. El poder adquisitivo del tipo de cambio se redujo entre 1989 y mediados de los 90, a menos de la mitad. En la actualidad, en los ocho primeros meses del año 2004, el BCU ha retirado el 17% de la base monetaria que existía a fines de 2003, mientras que hubo una inflación de casi el 8% y el PIB está creciendo a una tasa anual de casi el 11%. Si bien los choques externos son un factor importante en la alteración de la paridad real del tipo

de cambio -y en ese sentido se comportaría como una variable endógena- puede afirmarse que las políticas han sido los factores más determinantes del atraso cambiario.

4) La presión fiscal, la política tributaria, la tasa de interés y el funcionamiento del mercado financiero. También en relación a estas variables, el comportamiento de largo plazo de las políticas macroeconómicas ha dado pobres resultados para mejorar las condiciones de competitividad. La política tributaria está compuesta por infinidad de impuestos que generalmente representan incentivos negativos a la competitividad y a la óptima asignación de factores. Además, sus tasas son muy elevadas, alentando la informalidad y la evasión. Eso hace que muchos no paguen y los que lo hacen deban pagar mucho. El sistema de fiscalización es pobre, lo que hace que los impuestos que más pesan y los que tienen las mayores tasas son los que se cobran en algún punto donde la evasión se hace difícil. En el agro, los impuestos a la tierra han sido históricamente los predominantes, los cuales en la actualidad se han moderado.

El mercado financiero, aún en los momentos de mayor normalidad, no ha puesto el crédito en condiciones competitivas a disposición del sector privado. Los costos operativos y los márgenes de intermediación son elevados y existen impuestos que se incorporan a la tasa activa de interés. Las operaciones de mercado abierto y las necesidades de financiamiento del gobierno, elevan las tasas de interés por encima de los niveles de los países competidores.

4.1.3. Consideraciones finales

Como corolario de todo lo anterior, se destaca la necesidad de establecer una política explícita para mantener el tipo de cambio real dentro de cierto entorno, como se hace con la pauta inflacionaria. Una política de esta naturaleza enfrenta el riesgo de fracasar frente a choques externos muy pronunciados, sin embargo, desalentará las políticas pro-cíclicas y moderará aquellas intervenciones anti-inflacionarias cuyos efectos no deseados subvaloran las divisas.

Se ha demostrado en el pasado que si no se corrigen los desequilibrios de fondo, las políticas que bajan la inflación en moneda nacional la aumentan en moneda extranjera. Para hacer posible estas políticas, será un requisito moderar el déficit fiscal y el endeudamiento para financiar el gasto corriente. Estas mismas políticas derivarán en una reducción de la tasa de interés del mercado, al disminuir la participación del gobierno en el mercado de capitales. Estas políticas deberán acompañarse de instrumentos sectoriales que continúen fortaleciendo el sistema financiero, dándole seguridad y promoviendo productos financieros apropiados para el financiamiento de la inversión y el crecimiento.

4.2. PRODUCTIVIDAD Y DIFERENCIACION

4.2.1. Vision compartida

La productividad de los factores y la diferenciación de los productos son los dos pilares fundamentales que sostienen la competitividad de las actividades económicas. Naturalmente, esta afirmación es particularmente válida para el agronegocio uruguayo, que depende para su desarrollo de su capacidad para insertarse exitosamente en un

mercado internacional distorsionado por las regulaciones y los subsidios de los países desarrollados, lo que plantea una doble exigencia al país en términos de eficiencia y creatividad.

La productividad creciente fortalece la competitividad vía la disminución de costos, mientras que la diferenciación es uno de los caminos más promisorios para la agregación de valor y la valorización de las materias primas y productos agroindustriales, avanzando con respecto a la condición de país exportador de commodities.

Para la generación de ventajas competitivas dinámicas, es necesario el desarrollo de la capacidad innovadora, materializada en recursos humanos muy capacitados y disponer de recursos de infraestructura y financieros, que permitan explotar las capacidades físicas e intelectuales.

En capítulos anteriores de este documento, se identificó y se cuantificó el enorme potencial de crecimiento del sector agropecuario nacional. El camino para lograr este crecimiento es el de la innovación en las áreas tecnológicas, de gestión e institucionales.

Desde el punto de vista de la innovación en las áreas tecnológicas, la atención se concentra en buenas prácticas de producción y procesamiento, respaldadas por sistemas adecuados de protocolos, certificación y trazabilidad. En lo que concierne a la gestión debe tenerse en cuenta que una de las limitantes más importantes a la adopción de tecnología es la percepción del riesgo que de ella tenga el adoptante. Riesgo que se deriva de la pérdida de status sanitario, de la concentración en pocos mercados y

del alto costo de algunas tecnologías y también asociado a la rentabilidad resultante vinculada a esa inversión. Estos riesgos afectan negativamente el dinamismo del proceso innovador, por lo tanto, si el objetivo es fomentar un proceso de incorporación tecnológica, se deben desarrollar mecanismos que reduzcan los riesgos productivos, de mercado y legales.

Por otro lado, analizando casos como la dinámica actual de la producción de carne lograda gracias a la buena inserción en el mercado internacional, se verifica que el gran disparador del cambio tecnológico es el mercado, pero es necesario que se perfeccionen los mecanismos de promoción y control de normas de calidad a nivel de los distintos productos y que se establezcan sanciones a quienes sean transgresores de las mismas. El contar con una normativa clara permitirá realizar los controles necesarios y, a la vez, servirá como garantía de cumplimiento del protocolo de calidad ante inversores y compradores extranjeros.

De igual forma, es necesario incorporar tecnologías modernas de gestión para apoyar en la toma de decisiones, lo cual permitirá ir creando lo más importante, que es la "cultura del cambio" asociada a una nueva actitud empresarial. En ella será muy importante que se tengan en cuenta las crecientes vinculaciones entre comercio y ambiente en la valorización de los productos.

En cuanto a la innovación en las áreas institucionales, la experiencia indica que los sectores que han desarrollado mejores procesos de integración vertical con la agroindustria presentan mejores indicadores productivos que aquellos que no están integrados.

Tal es el caso del arroz, donde existe una integración de todos los actores de la cadena, el paquete tecnológico utilizado es más homogéneo y los rendimientos por hectárea se encuentran entre los mejores del mundo. Es por esto que se entiende conveniente que desde el sector público se promueva y fomente la integración de los actores de las distintas cadenas a través de la formación de mesas por rubro donde participen productores, agroindustriales, agroexportadores, investigadores, ministerios, etc. Es también en la difusión de la tecnología disponible que aún no está siendo aplicada, donde la mejor forma de hacerlo es a través de acuerdos público/privados.

A continuación se presentan algunas propuestas para generar un proceso dinámico de innovación en el sector, orientado a lograr aumentos sostenidos en la productividad y en la diferenciación de los productos obtenidos.

4.2.2. Lineamientos

1) Necesidad de desarrollar las condiciones que permitan una mayor articulación de los diferentes tipos de productores con la agroindustria en la generación de plataformas para la toma de decisiones que apoyen la elaboración de políticas y la generación de propuestas técnicas. Tradicionalmente, los productores han sido considerados como "receptores", en cierta forma pasivos, de información y conocimiento, más que como agentes activos de los procesos de innovación. La participación de productores destacados, agroindustriales y exportadores directamente -no únicamente a través de gremiales- en la identificación de los problemas, así





como en la formulación de soluciones alternativas a nivel político, parece ser el camino a seguir. Por otra parte, un aumento real en la participación de los productores posibilitará un involucramiento activo de las comunidades rurales en los procesos de desarrollo, facilitando la movilización del saber rural, del conocimiento tácito y de la información para promover un proceso de desarrollo sostenible.

2) La dinámica de cambio técnico no afecta por igual a todos los productores y rubros. Un nuevo enfoque del proceso de generación-transferencia-adopción de tecnología, debería considerar la necesidad de desarrollar tipologías que reconozcan la existencia de la heterogeneidad productiva en el desarrollo de instrumentos de cambio adecuados, es decir, identificar y solucionar problemas relacionados con "dominios de recomendación" para sectores de información y conocimiento. Estos "dominios de recomendación" deben ser considerados como contribuyentes directos en el diseño de políticas más que como receptores de servicios y conocimientos, ya que los productores agrupados dentro de "dominios de recomendación" apropiados, tienen problemas y necesidades similares así como conocimientos y rutinas de búsqueda de información y valores culturales y éticos compartidos. En otras palabras, tienen una visión similar del mundo.

3) Desarrollar instrumentos de capacitación acordes a cada "dominio de recomendación". En este sentido se deberán implementar tareas que, de acuerdo al nivel identificado para cada dominio, permitan desarrollar una capacitación integral y continua que

se aleje de los enfoques clásicos. En este sentido, se considera relevante identificar productores que representen casos exitosos y que ellos mismos sirvan de predios demostrativos para el dominio de recomendación en cuestión. Estos productores clave pueden servir como pilotos para identificar conocimientos, información y experiencias que pueden ser validadas y transferidas más tarde al resto del grupo. Por otra parte, también se considera importante acceder al conocimiento "tácito" asociado a las capacidades y habilidades de los recursos humanos que disponen estos predios exitosos para resolver e implementar las tecnologías más comúnmente utilizadas, así como los criterios manejados para establecer la combinación global de todos los recursos. Esto significa poder ver y transmitir los distintos elementos asociados a una "cultura del cambio" que lleva a una incorporación adecuada de tecnologías. Generalmente, cuando se hace la visita a estos predios demostrativos, se presentan los resultados físicos obtenidos y se deja de lado la organización y capacidad de gestión global del productor que es lo que ha posibilitado ese éxito. La capacitación en métodos de gestión global resultará de utilidad para la mejora en la administración del predio. Al mismo tiempo, se considera muy conveniente integrar las distintas organizaciones de productores al proceso de transmisión y recepción de información técnica, así como incorporar los sistemas de información que permitan realizar un análisis adecuado de la misma. Las políticas deberían fortalecer las iniciativas que incidan en la integración de instituciones públicas y privadas, aunque, sin lugar a dudas, éstas varían de acuerdo a la cadena en cuestión.

4) Los problemas ambientales globales así como las fallas producidas en el aseguramiento de la inocuidad y sanidad de los alimentos han producido cambios en las características del sistema alimentario mundial. Este sistema está requiriendo de nuevos esquemas de organización y coordinación en el ámbito de las distintas cadenas de producción de alimentos, a efectos de lograr mantener e incrementar su competitividad. Esto ha dado lugar a la aparición de nichos de mercado que prefieren productos provenientes de sistemas pastoriles de producción certificados, ecológicos o naturales. En relación con la diferenciación de productos, se deben elaborar acciones que establezcan normativas y protocolos productivos acordes a los exigidos por los principales mercados consumidores. Del mismo modo, se debe propender a la búsqueda de homologación de los protocolos productivos exigidos para los distintos productos diferenciados. Es importante también que los organismos certificadores tengan un amplio reconocimiento a nivel nacional e internacional.

En el país se están llevando adelante distintas experiencias con el objetivo de agregar valor a los sistemas pastoriles a través de la diferenciación. Es el caso de la Carne Certificada Natural que viene llevando adelante el Instituto Nacional de Carnes, recientemente aprobada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y el de Certificación de Carne Ecológica, entre otros. La carne ecológica se está exportando fundamentalmente a los EEUU y se están obteniendo precios de entre un 10 y un 12 %, por encima de los de la carne convencional. Estos excedentes generados se reparten por partes iguales entre industria y productores,

siendo administrados por un comité de crédito. Es enmarcado en esta nueva concepción, que se plantea el agregado de valor a los productos como forma de mejorar la competitividad de la cadena agroalimentaria bajo condiciones de equidad y preservación del ambiente. Sin duda, estos cambios planteados abren posibilidades concretas para una mejor valoración de los productos de los sistemas pastoriles, así como una nueva forma de vinculación entre productores, exportadores y agroindustria.

La instrumentación de mecanismos eficientes para la trazabilidad no sólo es un requisito fundamental para la diferenciación de productos, sino que representa una exigencia para el acceso a algunos mercados, por lo que aparece como una necesidad cada vez más relevante para la competitividad del agronegocio uruguayo.

5) Reforzar las acciones tendientes a generar una investigación conjunta a lo largo de toda la cadena productiva desde el sector productor hasta el consumidor. De esta forma, la investigación estará contribuyendo más directamente a la solución de problemas asociados a distintos mercados de exportación. En este sentido, se plantea que los cambios producidos en los mercados internacionales exigen cada vez más el cumplimiento y certificación de protocolos o pautas productivas. Los mismos plantean nuevos desafíos para la investigación, la cual no debe centrarse solamente en el sector primario. La investigación debe verse no sólo como resolviendo problemas, sino como la arquitectura de nuevos y deseables futuros para el sector agroalimentario. El incremento en la productividad debe ir acompañado por un control de la calidad del producto. Las políticas públicas deben: estimular el

financiamiento de actividades de investigación y desarrollo que involucren al conjunto de los actores de la cadena; apuntar a la generación de tecnologías que propendan al incremento de la productividad y la calidad, sin perjudicar las condiciones ambientales y la equidad social; establecer alternativas para no dejar fuera del proceso a los pequeños productores; incorporar los aspectos sociales y de equidad a las cadenas de valor y comprender que la investigación tiene un papel clave en el desarrollo de propuestas tecnológicas adecuadas a este tipo de productores. Es conveniente que la investigación agropecuaria, tradicionalmente vinculada a los aspectos de producción, aporte también a los nuevos productos (como servicios ambientales, sumideros de carbono, etc.), así como en el uso de tecnologías de información para respaldar la toma de decisiones. Es primordial comprender mejor la relación que se establece entre los mercados, la gestión de los sistemas de producción de alimentos, la tecnología utilizada y la salud humana. El manejo y administración del conocimiento a lo largo de la cadena se torna clave para el logro de una competitividad sistémica.

6) La organización, integración y coordinación de acciones. En un país pequeño como Uruguay, la disponibilidad de masa crítica y capital social para poder implementar estos cambios es escasa y, en muchos casos, está dispersa. Por lo tanto, debería existir un esfuerzo marcado de parte de las políticas públicas para fomentar la articulación de los recursos humanos disponibles, tanto en el sector privado como en el público, para conformar una "cultura global" del cambio a lo largo de toda la cadena productiva. Uno de los

aspectos centrales para lograrlo es el compartir la información y análisis generado por cada eslabón de la cadena. Es necesario implementar políticas que permitan conformar masa crítica a nivel nacional, que ayude a gestionar más eficientemente la totalidad de los recursos de investigación donde se integren el sector científico, los representantes de las agroindustrias, las universidades y los consumidores.

Un ejemplo exitoso de coordinación entre instituciones es el que se está llevando a cabo en Artigas, a partir de la acción de los Grupos de Apoyo Norte y del Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA), con el objetivo de desplegar estrategias para la transferencia de tecnología de rotaciones de arroz con pasturas. Estos grupos de trabajo están integrados por productores arroceros, ganaderos, técnicos privados, extensionistas, investigadores y otras personas vinculadas.

Estos grupos fueron de integración abierta y a lo largo de una serie de trabajos fueron consolidando su accionar. En este momento lo integran la Asociación Agropecuaria de Artigas, la Consultora Privada PROBASALTO, el Instituto Plan Agropecuario, el SUL, el Frigorífico PUL y el INIA. A partir de la evidencia de la alta cantidad de hectáreas de rastrojo de arroz que existían en ese departamento, se realizan acciones aunadas a efectos de buscar los mecanismos para su mejor utilización. Es así que surge el Proyecto de Integración para el Desarrollo Sostenible del Departamento de Artigas. Los objetivos apuntan a mejorar los ingresos de los productores criadores e invernadores a través de una integración entre productores que permita mejorar los índices

productivos mediante el uso de tecnologías disponibles y validadas. Este proyecto fue presentado y aprobado por el Componente II del Proyecto Ganadero del MGAP y en sus inicios logró vincular a 21 productores engordadores con 70 criadores. A partir de la presentación de la propuesta técnica, se logra captar la atención de una planta frigorífica que hoy se encuentra financiando la instalación de pasturas sobre los rastrojos de arroz. El proyecto se encuentra funcionando, habiéndose logrado beneficios a lo largo de toda la cadena. El reparto de excedentes entre el productor criador y el engordador se establece a través de un contrato. Del mismo modo, se establece un contrato con la planta frigorífica, donde el repago de los mejoramientos se realiza a través de ventas de animales especiales a la planta agroindustrial.

7) Reinserción competitiva de la pequeña producción. El proceso de concentración ha generado la exclusión de pequeños productores, por lo general asociados a la producción de determinados rubros (hortícolas, frutícolas, lácteos, cerdos, por citar sólo algunos). Para este tipo de productores se requieren programas de capacitación a efectos de transferir conocimientos en aspectos gerenciales, alternativas adecuadas para la menor escala, formas apropiadas de organización y desarrollo de productos diferenciados, con indicación de procedencia, productos artesanales y naturales. También las PYMES agroindustriales requieren un especial apoyo para la incorporación de modernas tecnologías en la transformación de alimentos y en el desarrollo de nuevos productos.

Un programa orientado a la agricultura familiar debería estar

apoyado en dos pilares fundamentales: a) la superación, cuando fuese viable, de barreras tecnológicas a una participación competitiva en las cadenas tradicionales y b) redireccionar su producción para mercados agropecuarios y agroindustriales de calidad específica.

4.2.3. Consideraciones finales

Se puede concluir que la aplicación conjunta de medidas como las que aquí se sugieren pueden actuar como desencadenantes de la adopción tecnológica, con los consecuentes incrementos en la productividad y la calidad. No obstante, importa enfatizar que los principales desafíos estarán ligados a la armonización del accionar institucional público y privado y a los estímulos que se puedan establecer a través de las políticas públicas para atender la heterogeneidad productiva de los distintos subsectores. El desafío de la competitividad del sector estará asociado al manejo y elaboración de políticas adecuadas a la heterogeneidad del mismo y a las especificidades de sus encadenamientos.

4.3. POLITICA AGROEXPORTADORA

4.3.1. Vision compartida

Una "política agroexportadora" sostenida en el tiempo tiene que ser respaldada previamente por el diseño de una estrategia de mediano y largo plazo que asuma las ventajas comparativas naturales del país para la producción y exportación de commodities y, al mismo tiempo, la necesidad de construir, en forma permanente, ventajas competitivas basadas en la adecuación de los sectores productivos y las redes de empresas vinculadas -en cada uno de los casos- al comportamiento de la demanda y de los consumidores en

sus mercados de referencia. Esta estrategia debe ser definida como antecedente al diseño de los instrumentos de la política pública en materia de estímulo a la agroexportación y crear las condiciones para el desarrollo y articulación de las empresas en redes competitivas, aprovechar nuevas oportunidades de negocios y establecer las condiciones más transparentes posibles para la competencia, tanto en el mercado doméstico como en el desempeño internacional.

Un punto de partida sobre el cual construir la estrategia podría ser la creación de un cluster de pensamiento estratégico entre el sector público y privado, tomando en cuenta las particularidades de cada sub-sector agroindustrial. Trabajando cada uno de ellos por secciones, pero en el marco de una "visión" general y única, es posible encontrar alternativas -en forma coordinada- para los aspectos puntuales mencionados a continuación, así como para todas aquellas nuevas cuestiones estructurales a nivel institucional o jurídico, instrumentales o de acceso a recursos, que sea necesario encarar para fortalecer la estrategia exportadora uruguaya.

Esta visión debe apuntar a:

△ Asegurar continuidad y diversidad a la oferta exportable, más allá de coyunturas y de cambios en los escenarios de comercio internacional.

△ Promover la formación de recursos humanos, a todo nivel, en las empresas (empresarios y trabajadores), en el sector público y aún en el consumidor nacional. Crear una cultura exportadora vista como una tarea de toda la sociedad liderada por una fuerte y sostenida

alianza entre el sector privado y público.

△ Fortalecer la capacidad negociadora del Estado y, fundamentalmente, la conformación de su posición negociadora en los "frentes" comerciales internacionales, ya sean estos multilaterales, regionales o bilaterales.

△ Mejorar la cantidad y calidad de la información para la toma de decisiones de los exportadores, por una parte, utilizando eficazmente para ello las redes público-privadas en materia de comercio exterior o creando condiciones de cooperación entre las empresas (o sus redes para competir) y entre el sector público y privado y por otra parte, estimulando y profesionalizando la búsqueda y procesamiento de la información estratégica para exportar y conocer, a su vez, el comportamiento de los consumidores en los diferentes mercados de destino. Asimismo, conocer los requerimientos, barreras y regulaciones con las que se encontrará el exportador al "desembarcar" en un mercado determinado.

△ Crear y mantener la confianza en los mercados acerca de las condiciones que hoy, más que nunca, valora el consumidor respecto de la oferta agro-exportadora uruguaya en áreas como calidad, inocuidad y seguridad alimentaria, entre otras. Para estos propósitos, los sistemas - instituciones públicas y marcos regulatorios- deben ser los adecuados a los requerimientos internacionales y transmitir confianza, transparencia, profesionalidad e idoneidad en la gestión. Es preciso crear regulaciones claras para la prestación de servicios de certificación y trazabilidad de



productos y procesos.

4.3.2. Lineamientos

Dentro del marco de esa estrategia general, las siguientes son las áreas donde se deben considerar políticas y acciones específicas:

1) Apoyo al sector empresarial, agroindustrial exportador. La política agro exportadora, debe contemplar también un débil punto de partida en materia de integración y/o articulación de las empresas del sector en cadenas o redes de empresas integradoras de procesos, a través de alianzas estratégicas eficientes en el acceso y combinación de recursos y factores para competir mejor en los mercados globalizados. El tejido empresarial uruguayo, básicamente el industrial, está en una situación debilitada en materia económica, financiera y de competitividad. Los beneficios de una brusca modificación del tipo de cambio no logran perdurar en el tiempo y comienzan a diluirse si no ocurren, paralelamente, cambios estructurales a nivel de la economía como un todo y a nivel de las empresas en particular. La prolongada crisis de competitividad industrial y la agudización de la misma a partir de 1999 y hasta el segundo semestre del 2002, han generado fuertes dificultades: caída de las inversiones y de la innovación y en materia de acceso a nuevas tecnologías competitivas.

La política pública deberá contemplar instrumentos de cooperación y apoyo a las empresas industriales, a la creación de redes y/o cadenas, alianzas estratégicas nacionales e internacionales. Además deben ser convenidas con cada una de las secciones por rubro, subsector y/o cadena del "cluster de pensamiento estratégico", instancias de capacitación y formación a los

empresarios, ejecutivos, mandos medios de las empresas y trabajadores en general. Es esencial la identificación de oportunidades de mercado, la información precisa y oportuna al exportador, la orientación para el acceso a tecnologías de proceso que permitan agregar valor a los productos, diferenciar la oferta y segmentar los mercados por producto, o aún jerarquizar y diferenciar los commodities uruguayos, mediante la certificación de sus atributos propios.

2) Modernización de los marcos jurídicos y regulatorios. La modernización de los marcos regulatorios y jurídicos en materia de sanidad animal y vegetal, de seguridad alimentaria e inocuidad, de manejo responsable del ambiente y de diferenciación de productos por origen y producción "natural", son elementos indispensables para respaldar la estrategia exportadora uruguaya que el sector público debe asumir a nivel de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Al mismo tiempo, para asegurar la defensa de los derechos de inversores, creadores y consumidores por igual, el Poder Judicial deberá responsabilizarse del enorme desafío -tanto por la urgencia como por la materia de las normas y, sobre todo, por la oportunidad y agilidad de los procedimientos- de asegurar los derechos y garantizar la seguridad jurídica en la aplicación de una legislación más moderna. Esta deberá estar adecuada a las nuevas normativas comerciales a nivel internacional (nivel multilateral OMC, regional MERCOSUR y bilaterales) como así también en relación a los cambios tecnológicos permanentes que afectan los niveles de competitividad. Se destacan dos temas claves en la competitividad agro-exportadora: a) la biotecnología, como herramienta

para mejorar la competitividad y la calidad de los productos, para acortar ciclos de producción y mejorar el ambiente y para reducir costos operativos por la disminución en el uso de plaguicidas e insumos químicos y b) el uso del agua, para riego y procesamiento de la producción.

3) Modernización y respaldo a sectores claves de la Administración. Modernizar y fortalecer los servicios clave del Estado, tanto en materia de negociaciones comerciales (multilaterales y regionales) y de representación (institucional y de política del país) como aquellos que ejercen el control en resguardo del status sanitario nacional y de los recursos naturales no renovables. Asimismo, se aplica para aquellos ámbitos que aseguran y certifican la inocuidad de los procesos y dan garantía de origen y procedencia de los productos, especialmente alimentos.

En este sentido es preciso: a) capacitar a los funcionarios, así como permitir su formación y actualización técnica permanente a nivel de postgrados y flexibilizar el ingreso a la administración pública de funcionarios con altos niveles de especialización, b) jerarquizar estas unidades ejecutoras a nivel presupuestal, en materia de inversiones y equipamiento y en la incorporación de prácticas modernas de gestión de estos servicios dado que son cada vez más requeridos para defender el acceso a mercados de nuestros productos agroalimentarios. Para ello es preciso actuar con energía, rapidez, transparencia y profesionalidad y disponer de una estrategia funcional y de cultura de prevención, de manera de proteger adecuadamente, no sólo el status sanitario del país sino, además, la credibilidad e imagen del mismo ante otros

estados, organizaciones internacionales y asociaciones de consumidores.

4.4. EL FINANCIAMIENTO

4.4.1. Vision compartida

El objetivo es financiar el crecimiento como estrategia fundamental y para ello hace falta producir un cambio sustantivo en la orientación del sistema financiero e innovar en materia de instrumentos.

La inclusión de la agropecuaria en los portafolios de inversión urbanos se dará de manera sostenida cuando, entre otras cosas, las empresas cuenten con alternativas y contratos viables. Será a través de programas de inversión que promuevan la organización de unidades de gerencia por sistema y/o por producto, donde se articulen de manera adecuada los agentes económicos que participan en la cadena de valor. Será posible cuando se vincule la producción primaria a los encadenamientos con la industria, a los servicios y a las fuentes financieras, procurando acercarlos al espacio agropecuario y construyendo una interacción virtuosa entre lo rural y lo urbano.

Los instrumentos financieros disponibles para el sector son, por ahora, propuestas para empresas con capacidad productiva y de gestión, capaces, además, de asumir compromisos bajo contrato. Aquellas que han sido seriamente afectadas por las diferentes dificultades conocidas y que a su vez mantienen los problemas estructurales del sector (escala, gestión, etc.), aún no tienen la posibilidad de ser analizadas seriamente.

El apalancamiento financiero es necesariamente una herramienta

fundamental para fortalecer, capitalizar e integrar a los productores con los inversores. De esta manera, podrá lograrse un mejor posicionamiento, procurando siempre que a mediano y largo plazo, la actividad sea sostenible y fortalezca la economía local a través de las fuentes de empleo agropecuarias y no agropecuarias y diversifique la ocupación y el ingreso.

Con la promoción de proyectos de inversión constituidos en agronegocios e incorporados a las cadenas del sector, se aumentará sustancialmente el porcentaje de retención de valor agregado y, por consecuencia, el resultado económico de las empresas agropecuarias. En este contexto, es necesario pasar del enfoque tradicional de producción primaria a otro que genere valor agregado y sea redituable para el productor y el inversor, considerando a la vez el desarrollo empresarial y humano.

Desde este punto de vista, los nuevos instrumentos deben tener como objetivo el fomento del desarrollo de agronegocios creativos, con visión de mercado, mejorando su inserción en las cadenas producción-consumo, desarrollando capacidades empresariales, impulsando sinergias y alianzas estratégicas, así como la incorporación de tecnologías adaptadas y servicios financieros adecuados para generar alternativas sostenibles de ingresos. Para ello, también es imprescindible una retención mayor del precio final de los productos primarios, en beneficio de todo el sector.

La inversión en la agropecuaria no puede ser coyuntural. Si así lo fuera, sería mayor el daño que el beneficio. Los "fogonazos financieros" son costosos para toda la sociedad. A

las empresas las arrastra a aceptar contratos que difícilmente puedan cumplir y a los inversores les generan expectativas desajustadas de la realidad. Sería genuino y sostenible pensar en negocios de integración de capital no basados en la coyuntura actual, sino sustentados en el verdadero desafío que implica mantenerse en el tiempo, clima y mercados mediante un negocio agropecuario.

Tras el ajuste de la economía y la reapertura de mercados deben plantearse negocios sobre una base real. Esta realidad no es otra cosa que la actividad agropecuaria tal cual es. Ni rentas de dos dígitos ni plazos cortos. Está claro que los negocios se plantean en forma libre entre las partes y cada figura sabe qué acepta y qué no; lo que se trata de establecer es que el riesgo debe ser compartido. Significa que los recursos en juego estén combinados bajo una organización justa. Esta equidad será, al fin, la que garantice el cumplimiento de lo pactado, dándole al negocio continuidad en el tiempo y bajo riesgo relativo. Para que esto se cumpla, más que pensar en instrumentos financieros, lo imprescindible es la racionalidad y convicción de las partes intervinientes. Lograr la confianza no es algo fácil y más en estos días de gran desvalorización moral. Pero el intento bien vale la pena porque de él depende no sólo el éxito de un negocio aislado, sino gran parte del futuro próximo de la agropecuaria uruguaya.

4.4.2. Lineamientos

El financiamiento tradicional planteado desde una óptica bancaria, con refinanciamientos sucesivos por incumplimiento, ha significado un claro retroceso. El "comprar tiempo" fue para numerosos productores una decisión

equivocada que desembocó en un problema mayor, redundando en un endeudamiento global y sin posibilidades de cambio por el franco deterioro estructural.

Las propuestas deben considerar la combinación de mecanismos como alternativa para obtener una salida viable. Esto significa no analizar el plazo, la tasa o los instrumentos disponibles en forma aislada, sino integrados en un proyecto que sea capaz de ajustarse a cada empresa y, a la vez, mantener el grado de compromiso de deudores y acreedores.

Por ello, es clave un plan de reinserción empresarial que establezca nuevas reglas, que sean aceptadas por las partes y de mejor pronóstico. Si no se asume que la reestructura implica modificaciones sustanciales para las partes involucradas, se continuará en este proceso que, inexorablemente, derivará en el recambio de productores con todos los problemas que ello implica.

Factores a considerar:

1) Unidad indexada para ajuste de pasivos. La "unidad indexada" (ganadera y agrícola) tendrá mejores elementos para expresar el comportamiento de las empresas y, en consecuencia, la capacidad de pago de las mismas. Para los acreedores se hace imperioso la instalación de un mecanismo spot arbitrable, que bien puede ofrecer la actual oficina del MGAP, DIEA-CONEAT. El ranking jerárquico se establecerá a través de los proyectos que cada empresa presente para el futuro mediano y se revalorará el sistema de propiedad y garantía como mecanismo adicional. Para ello, es fundamental introducir el concepto de que las deudas las pagan las rentas de las empresas, no

las personas físicas ni las garantías solicitadas.

2) Moneda de cambio y tasa de interés. La tasa de interés o costo financiero ha sido objeto de múltiples análisis dentro y fuera del sector agropecuario. Quizás, el mayor problema generado es que las tasas disponibles han sido históricamente altas para la renta del negocio ganadero. Nuestra propuesta es analizar una paramétrica combinada de precios y costos agropecuarios de manera de "copiar" mejor la variabilidad que en esta materia tienen las empresas rurales. Un mecanismo de ajuste, capaz de indexar en una moneda de cambio predecible, conocida y fácil de interpretar, sería el ideal para que los productores pudieran ajustar mejor su disponibilidad y capacidad de pago.

3) Plazo. El plazo es fundamental para el repago de créditos y/o licuar pasivos y, sobretodo, si son agropecuarios, dada su escasa capacidad de rotar el capital. Pero el plazo en forma aislada no significa una solución integral. Más tiempo es más deuda si no se involucran parámetros de ajuste que permitan un mejor comando de la situación. La propuesta para ajustar los plazos a los procesos productivos y, a la vez, contemplar las exigencias de liquidez de los inversores, es la participación de estos últimos en el capital de la empresa financiada. Los mecanismos de financiación deben tender a quitarle presión a la fórmula acreedor/deudor y proyectarse hacia la dotación del capital (vía mercado de capitales/emisión) de manera que no exista pasivo y sí distribución de utilidades, teniendo como eje el patrimonio de la empresa sujeta al crédito. De todas formas, pensar en 20 años para el pago no debe generar reticencias porque existen

instrumentos que permiten mantener líneas de crédito vigentes aún para plazos de esa naturaleza.

4) Instrumentos financieros. Las propuestas para el sector, más allá de la creatividad, deben tener una responsabilidad en el mensaje con elementos suficientes para trasladarse con seriedad y fundamento. El desarrollo del mercado de capitales y financiamiento -si bien requiere de condiciones razonables para su crecimiento- debe manejarse como alternativa posible, considerando, desde luego, criterios de seguridad (margen de riesgo) en la plaza. El área del financiamiento generalmente es el primer obstáculo que enfrenta una economía pequeña, por este motivo la emisión de papeles privados es una alternativa válida para empresas que requieren financiamiento. Una fuente de financiamiento al alcance del sector sería el capital manejado por las AFAP que en los próximos 10 años alcanzará un monto cercano al 15% del PBI. La normativa de creación y funcionamiento de las AFAP's ("Literal E"), las autoriza a realizar inversiones en los sectores productivos hasta cierto porcentaje de sus colocaciones, el cual está lejos de haber sido alcanzado. La disponibilidad de instrumentos y mecanismos que otorguen la debida seriedad a proyectos y contratos y seguridad a las colocaciones, permitirá volcar a la inversión productiva recursos disponibles capaces de reactivar o desarrollar a las empresas. La suma de los papeles privados, en los fondos de inversión o en las carteras de las AFAP (vía fideicomisos), permitirá que las empresas se financien y, a la vez, puedan hacer frente a las obligaciones bancarias. Inversiones con colocaciones a largo plazo, de rentabilidad razonable y bajo margen de riesgo, son las que se pueden lograr con un sistema de este tipo.

5) El fideicomiso. Este mecanismo - en todas sus versiones- ha irrumpido en el mercado uruguayo con una importante expectativa, no sólo creada por su flexibilidad y utilidad, sino por la ausencia de instrumentos financieros integradores. El fideicomiso financiero con securitización, parecería ser la figura con mayor capacidad de transformar el negocio tradicional en uno más dinámico, confiable y con posibilidades de desarrollo. Los respaldos jurídicos y de gestión administrativa estarían cubiertos aunque resta mucho, desde el punto de vista tributario, de gestión del negocio y de desarrollo bursátil, para que el mismo tenga plena competencia. En suma, el fideicomiso llena un lugar vacío pero requiere de ciertas condiciones (como otros instrumentos) que contemplen su uso y, sobre todo, su expansión, a los efectos de lograr desarrollos y no retrocesos.

6) Propiedad patrimonio. Las empresas con un endeudamiento severo (mayor al 50% de su activo) deben encontrar en el corto plazo una salida ajustada a sus posibilidades para evitar la posible pérdida de su patrimonio. Si se asume como válido este argumento, necesariamente se deberían considerar los mecanismos financieros disponibles utilizando la propiedad marginal de la tierra y los semovientes en poder del productor. Lógicamente, a través de un instrumento ajustado a las posibilidades que permita y mediante un proyecto productivo sólido es posible atender los dos endeudamientos generados (la deuda "vieja" y la deuda "nueva"). En ese sentido, los pactos de retroventa que involucran renta de la producción con incremento patrimonial de la tierra en un indicador múltiple tienen suficiente

aval en varios países como para ser sugeridos en Uruguay.

De esta forma, un bono cuyo valor sea el resultado de la interacción de la productividad y el valor inmobiliario, se ajusta muy bien a proyectos de inversión y puede ser incluido dentro de una figura mayor como un fideicomiso o un fondo de inversión. A la vez, si ese bono es capaz de cotizar a través de una emisión de papel privado con oferta pública, se lograría cerrar un circuito beneficioso (por el bajo riesgo contenido) para todas las partes.

Políticas públicas:

▲ Reestructura fiscal que le otorgue competitividad a los instrumentos como el fideicomiso frente a otras colocaciones no gravadas y de escaso impacto productivo y social.

▲ Desregulaciones administrativas para acceder a proyectos innovadores en menor tiempo y con mejores oportunidades.

▲ Control de propuestas de inversión a los efectos de verificar que quienes ofrecen negocios al sector respondan a normas éticas y legales.

▲ Política fiscal orientada a la promoción de instrumentos de manera que oficien de "ariete" para aquellas inversiones de riesgo.

▲ Promover la inserción de las AFAPs en inversiones corporativas a través de fondos y/o sociedades de inversión.

- Acciones marco para darle transparencia y seguridad a la inversión (seguridad estatal).

Responsabilidad del sector privado:

▲ Desarrollo del mercado de

capitales intentando aumentar la oferta de inversiones productivas intercaladas con la oferta natural de papeles financieros.

△ Velar por la seriedad de las propuestas teniendo en cuenta que, aunque han sido aceptados, este tipo de emprendimientos aún están bajo la lupa de muchos inversores.

△ Reafirmar el concepto de financiamiento sin acreedores ni deudores, utilizando la emisión privada como estrategia. En este tipo de inversión, la gestión del riesgo y la equidad en la distribución de la renta son claves para su éxito.

△ Impulsar la creatividad y el diseño permanente como estrategia de diferenciación y competitividad; el negocio de hoy difícilmente servirá mañana si no se le introducen cambios.

△ Promover el concepto de financiar el crecimiento y no el gasto; necesariamente se debe reorientar el financiamiento para crecer y no para apalancar.

△ Inversión corporativa (exportadores y vendedores de insumos); las experiencias de los fondos corporativos deben servir para mejorar lo realizado y, a su vez, para potenciarlo en otros rubros, entre ellos, la exportación. Ha quedado demostrado el importante valor de nexo de esta herramienta.

△ Fondos de inversión con agregado de valor como estrategia comercial y como cobertura de riesgos.

4.5. INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO TERRITORIAL

4.5.1. Vision compartida

Es prioritario tener en cuenta la necesidad de revalorizar la oferta territorial específica por zonas del

país, procurando brindar protagonismo a los actores locales y regionales, como parte de una nueva orientación estratégica, no sólo necesaria como concepción moderna del desarrollo, sino determinada por la circunstancia histórica que atraviesa el bloque de países de la integración.

Esto es importante a la hora de definir la competitividad de sectores del país como el agroexportador. La competitividad tiene una base territorial específica, se construye socialmente mediante la articulación de los niveles locales y el global dentro de cada país y eso determina la definición de una primera política pública de importancia.

Esta política comprende la planificación y gestión estratégica en coordinación entre los niveles nacional y departamental dando sustento al diseño de la estrategia del país, apoyado en instrumentos como la prospectiva (para estudiar la posible evolución de áreas y zonas del país: rurales, urbanas e intermedias) y la concertación público/privada, que define prioridades y metas con impacto en las inversiones públicas nacionales y municipales y son referencia para la decisión privada.

Este ejercicio puede ser un primer paso a una apertura por regiones en el país; el trabajo de apoyo del IICA a los gobiernos departamentales en los últimos años, no es ajeno a esta idea.

4.5.2. Lineamientos

Los lineamientos esenciales del enfoque de este eje de la estrategia, son los siguientes:

1) Considerar a las inversiones en infraestructura como factores que inciden en la mejora de la competitividad sectorial y la

superación de limitantes para alcanzar los potenciales productivos que se indican en la sección anterior.

2) Enfocarlas con una fuerte visión territorial que reconozca la heterogeneidad de las diferentes regiones, la relación entre las inversiones nacionales y las departamentales provenientes del MTOP, MVOTMA, MGAP, empresas públicas, ANEP y, por último, que reconozca también la relación con las inversiones en el MERCOSUR, en atención a los factibles nuevos acuerdos sobre infraestructura que buscan alcanzar, principalmente, Argentina y Brasil.

En consecuencia, las inversiones propuestas en infraestructura no deben ser vistas solamente como una simple respuesta a la demanda proyectada, sino que es preferible que ellas respondan a una inserción del país en la región para lo cual la definición de una estrategia, concebida con un fuerte componente territorial y con alcances mayores al sector agropecuario, se considera prioritario.

Hoy los países del área planean una mayor coordinación de algunas políticas económicas, en un marco de cooperación internacional en varios campos, fundamentalmente el del desarrollo, lo cual puede determinar la definición de obras de infraestructura importantes en el escenario regional (salida de países y regiones al mar, interconexión energética) de gran importancia para definir las inversiones que hacen a la competitividad de la producción uruguaya. Tal es el caso de Nueva Palmira, un posible puerto oceánico y/o la matriz energética.

En el marco de estas consideraciones, se identifican las siguientes áreas prioritarias

específicas, procurando resolver posibles cuellos de botella que limitan el crecimiento productivo:

△ Almacenaje insuficiente de granos y necesidad de expandir la red actual en por lo menos 200.000 toneladas adicionales, a través de un proceso de inversión exclusivamente privado.

△ Aumento del parque de unidades de transporte carretero como fuente principal de traslado de la oferta exportable a los puertos y lugares de salida, considerando una evolución posible pero incierta del ferrocarril como aporte a la solución.

△ Estimaciones de que la red vial no crecería en el futuro (se considera que el país tiene un estándar en rutas/km², alto internacionalmente), pero sí se considera importante el mantenimiento de un nivel de calidad aceptable para garantizar el funcionamiento, con recursos del Presupuesto Nacional (Dirección Nacional de Vialidad) y aportes departamentales (presupuestos municipales y fondos a que acceden las intendencias).

△ Solución al problema de los accesos a la ciudad de Montevideo para posibilitar la evolución de un plan maestro portuario que estima duplicar la capacidad del movimiento de contenedores del puerto capitalino, con cargas nacionales y regionales. Incluye inversión pública (el perimetral a la ciudad para conectar el Este con el Oeste), planificar el sistema metropolitano (política pública) y la zona logística de contenedores (posiblemente entre las Rutas 1 y 5). El puerto de Puntas de Sayago, siendo una inversión privada es parte del sistema y alivia la situación.

△ Posibilidad de un puerto oceánico en el departamento de Rocha. Puede ser visto como un complemento a los

diferentes lugares de salida de la producción nacional, o como una alternativa regional. En este último caso, la definición de su localización y de la forma de inversión, puede tener impacto sobre la logística de salida de la producción nacional en relación a otras provincias o estados de la región y puede ser un ejemplo de las posibles obras de infraestructura que se podrán discutir entre los socios del MERCOSUR.

△ El dragado del Río Uruguay, hasta Fray Bentos por lo menos, se considera fundamental para la salida y, por ende, para la competitividad de la producción de varios territorios del país.

△ Ordenamiento de los servicios que el país brinda a través de Nueva Palmira, tema que está relacionado con el anterior. Hay que considerar que el dragado del Río Uruguay hasta Fray Bentos significará llegar a una profundidad de 23 pies, mientras Nueva Palmira ya lo hace a 32 pies. Por lo tanto, aún haciendo esas obras, los barcos de Fray Bentos no saldrán completos y se requiere estudiar la proporción de cargas que saldrán por cada opción (una parte de las cargas se completará en Nueva Palmira o Montevideo) para un aumento importante de movimiento como el proyectado. Los estudios ayudarán a ver el efecto sobre los costos de las distintas opciones y cómo afecta la competitividad de la producción, considerando que los costos innecesarios se trasladan generalmente al precio de la misma.

Ordenar es definir qué puede ser inversión estatal, qué se deja para opción privada y fundamentalmente, qué hace Uruguay si Argentina decide hacer unilateralmente el dragado hasta el puerto de Concepción del Uruguay. Parece importante que estos estudios los realice el MTOP

con información y mapeo de producción esperable, puntos de acopio, transformación y embarque, simulando cómo la carga se traslada hasta los puntos de salida. Esta información ayuda a optimizar el transporte y define posibles inversiones estatales.

△ El sistema ferroviario se considera actualmente no competitivo, con infraestructura en malas condiciones, pero con una definición pública vigente de mejorar la red de vías a través de una inversión de hasta U\$S 60 millones. Se alcanzaría por medio de un operador privado que mediante licitación realice la inversión vial, de vagones y locomotoras y se financie con un aporte presupuestal actual previsto en U\$S 5 millones anuales por un período posiblemente mayor a quince años. La evolución de este tema guarda relación con las necesidades de inversión pública en caminería, considerando un marco de endeudamiento externo restrictivo para los próximos años, que condiciona la inversión pública. Si bien son sistemas complementarios para la consideración de producción y cargas a trasladar, su influencia en la forma de ver el desarrollo por regiones y territorios es bien diferente y reafirma la importancia de la planificación y definición de prioridades.

4.5.3. Consideraciones finales

El diseño más afinado de una estrategia de desarrollo del agronegocio, para el mejor aprovechamiento de su potencial de crecimiento, debería complementarse, desde el punto de vista del desarrollo territorial, con estudios adicionales, interdisciplinarios, que no analicen solamente el potencial del territorio en términos de la prolongación de la estructura vigente entre sectores de la economía, sino que considere

también alternativas de “ruptura”, de cambio, con sus posibles efectos.

En ese sentido, el enfoque de desarrollo rural con base territorial sería relevante para continuar los estudios y aunque le agregue la complejidad de ampliar el análisis por regiones o áreas en el país, permitiría ver mayores potencialidades y mayor claridad en la inserción del sector agropecuario/rural con otros sectores de la economía, así como la capacidad de aporte de los sectores público y privado del ambiente local, al estudio de procesos de crecimiento y desarrollo que los involucran.

Estos estudios complementarios, realizados sobre la base de los aquí presentados, permitirían:

- Δ Una mejor evaluación de los riesgos inherentes a una estrategia exportadora apoyada en el sector primario para cuantificarlos, proponer atenuantes a los efectos de los choques externos y promover un desarrollo con agregado de valor de los otros sectores, secundario y de servicios, con mayor aporte de empleo y diversificación;

- Δ proporcionar elementos de base útiles para la necesaria planificación estratégica que el país precisa a fin de definir sus inversiones públicas de alcance nacional y local, previas a la presupuestación quinquenal.

Se agregan como condiciones importantes a estos estudios:

- Δ Tomar en cuenta los posibles cambios poblacionales por ciudades, áreas y regiones del país, que puedan afectar diferencialmente el aumento proyectado;

- Δ que el balance entre inversiones en infraestructura y en formación de

capital social o preparación de recursos humanos debe inclinarse más hacia este último;

- Δ que en la proyección de los distintos escenarios de aumento de la capacidad agroexportadora sería deseable incluir la consideración del factor seguros como un elemento indispensable para cuantificar los riesgos;

- Δ que esos escenarios sugieren la importancia de prever los cambios al adoptarse un patrón de evolución que altere la proporción de aumento de aportes de los sectores primario, secundario y de servicios en dirección a los últimos, con mayor proporción de valor agregado y generación de empleo.

Se reconoce, asimismo, que en la definición de las áreas prioritarias de inversión en infraestructura, influye el interés del sector privado en áreas del país vinculadas a las economías de los países vecinos, como los puertos, ferrocarril y vías de navegación. Dicho interés afecta la velocidad con que se realizarán las inversiones en la región y está relacionado con las posibles definiciones políticas que los países del MERCOSUR tomen para impulsar proyectos de infraestructura.

Por último, debe ser tenida en cuenta la velocidad con la cual el país define sus intereses estratégicos en la zona y la forma en que las inversiones privadas se resuelven, dado que guardan relación con las certezas que el país pueda proporcionar. Otro aspecto a tener en cuenta es el marco jurídico y regulatorio que establezca para las inversiones; cómo define aquellas que proyecta solucionar a través del sector público entre los niveles centrales y las intendencias y las que proyecta solucionar a través del sector privado.

SIGLAS

AFAP: Administradora de Fondos de Ahorro Provisional
ALCA: Area de Libre Comercio de las Américas
ANEP: Administración Nacional de Educación Pública
BCU: Banco Central del Uruguay
BSE: Bovine Spongiform Encephalopathy ("Enfermedad de las Vacas Locas")
CGA: Censo General Agropecuario
CONEAT: Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra
DIEA: Dirección de Estadísticas Agropecuarias
IFPRI: International Food Policy Research Institute
INE: Instituto Nacional de Estadística
INIA: Instituto de Investigación Agropecuaria
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NAFTA: North American Free Trade Agreement
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development
OMC: Organización Mundial de Comercio
ONGs: Organizaciones No Gubernamentales
OPYPA: Oficina de Programación y Política Agropecuaria
PBI: Producto Bruto Interno
PEA: Población Económicamente Activa
PREDEG: Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja
PRENADER: Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego
PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas
SOEL: Stiftung Ökologie & Landbau SÖL - Foundation Ecology & Agriculture
SUL: Secretaría Uruguaya de la Lana
Udelar: Universidad de la República Oriental del Uruguay
UE: Unión Europea
USDA: US Department of Agriculture (Ministerio de Agricultura de E.E.U.U.)
UTE: Usinas y Trasmisiones Eléctricas del Estado
VAN: Valor Actual Neto
VBP: Valor Bruto de Producción

Diagramación:
Mercosoft Consultores

www.mercosoft.com

Impresión: Imprenta Boscana S.R.L.

Tiraje: 1.000 ejemplares
Diciembre, 2004



URUGUAY 2020



AGROPECUARIA URUGUAY 2020

*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Oficina en Uruguay
www.iica.org.uy*